

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Karistusõiguse osakond

Kelli Saar

**ERIOLOUKORRA AJAL COVID-19 TÕRJEKS KEHTESTATUD  
LIIKUMISPIIRANGUTE SEADUSLIKKUS  
JA VÕIMALIK VASTUTUS NENDE RIKKUMISE EEST**

Magistritöö

Juhendaja: prof. Jaan Ginter

Tartu 2021

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. ERIOLUKORD JA KEHTESTATUD LIIKUMISPIIRANGUD.....	9
1.1 Eriolukorra kehtestamise kord .....	9
1.2 Kehtestatud liikumispiirangud .....	13
1.2.1 Korraldustest üldisemalt .....	13
1.2.2 Liikumispiirangud avalike kohtade kasutamiseks .....	16
1.2.3 Liikumispiirangud saartel .....	19
1.2.4 Riigipiiri ületamise ajutine piiramine .....	21
1.2.5 Liikumispiirangud teistes asutustes .....	22
1.3 Eriolukorra lõpetamine ja liikumispiirangute kehtetuks tunnistamine .....	23
2. PÕHIÕIGUSTE RIIVE PROPORTSIONAALSUS JA LEGITIIMSUS .....	27
2.1 Liikumispiirangutega riivatud põhiõigused .....	33
2.1.1 Õigus vabale eneseteostusele.....	33
2.1.2 Õigus vabadusele ja isikupuutumatusel.....	34
2.1.3 Õigus vabalt liikuda.....	35
2.1.4 Eraelu puutumatus .....	37
2.1.5 Ettevõtlusvabadus .....	38
2.1.6 Õigus rahumeelsele kogunemisele ja koosolekute pidamisele.....	40
2.2 Kaitstav põhiõigus – õigus tervise kaitsele .....	41
3. VASTUTUS LIIKUMISPIIRANGUTE RIKKUMISE EEST .....	43
3.1 Haldusmenetlus.....	43
3.2 Väärteomenetlus .....	46
3.2.1 Hädaolukorraseaduses sätestatud väärteokoosseisud .....	46
3.2.2 Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses sätestatud väärteokoosseisud .....	47
3.2.3 Karistusseadustikus sätestatud väärteokoosseisud .....	49

3.2.3.1	KarS § 262 – avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumine .....	49
3.2.3.2	KarS § 264 <sup>1</sup> – avaliku koosoleku pidamisele kehtestatud nõuete eiramine	50
3.3	Kriminaalmenetlus.....	51
3.3.1	Tahtlusest ja karistamise vajalikkusest.....	52
3.3.2	Vastutus isikuvastaste süütegude eest .....	54
3.3.2.1	Kehaline väärkohtlemine.....	54
3.3.2.2	Raske tervisekahjustuse tekitamine.....	55
3.3.2.3	Tapmine ja surma põhjustamine .....	59
3.3.3	KarS § 192 – Nakkushaiguse leviku ohu põhjustamine .....	61
3.3.4	KarS § 193 – nakkushaiguse ja loomataudi leviku põhjustamine .....	62
3.3.5	KarS § 265 – keelatud avalik koosolek .....	65
3.3.6	Eraldiseisev süüteo kvalifikatsioon .....	65
3.3.7	Probleemid COVID-19 haiguse levitamise eest vastutamisel praktikas .....	66
KOKKUVÕTE .....		69
LEGALITY OF RESTRICTIONS OF MOVEMENT ESTABLISHED AGAINST THE SPREADING OF COVID-19 AND POSSIBLE LIABILITY FOR VIOLATING THEM DURING THE EMERGENCY SITUATION .....		73
KASUTATUD KIRJANDUS .....		77
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....		84
Korraldused .....		84
Seadused ja määrused.....		87
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....		88
LISA 1. ERIOLUKORRA AJAL KEHTESTATUD LIIKUMISPIIRANGUD.....		89

## SISSEJUHATUS

Kui inimkonnale seni tundmatu koroonaviiruse tüvi SARS-CoV-2 (inglise keeles *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*) ning selle tekitatav haigus COVID-19 2020. aasta alguses pidurdamatu kiirusega üle maailma levima hakkasid, muutus senine elu kardinaalselt. Et viiruse levikut tõkestada, kehtestati riikides erinevaid piiranguid inimeste omavahelise kokkupuute vähendamiseks, sealhulgas seati piiranguid ka kaubandusele, üritustele, reisimisele ja muule, mis puudutab inimeste kogunemist nii siseruumides kui õues. Seda ka Eestis: 12. märtsil 2020.a kehtestas Vabariigi Valitsus korraldusega nr 76 Eesti Vabariigi territooriumil eriolukorra<sup>1</sup>, millega kaasnesid hiljem ka mitmed liikumisvabaduse piirangud.

Et õigesti hinnata 2020.a kevadel kehtestatud eriolukorda ja sellega kaasnevaid liikumispiiranguid, on oluline mõista COVID-19 haigust tekitava SARS-CoV-2 viiruse olemust selle päritolu, levimisviisi ja nakatunu sümptomite kaudu õigusliku analüüsi jaoks piisaval teaduslikul tasemel.

SARS-CoV-2 on 2019. aastal avastatud uus koroonaviiruse tüvi, mis esialgsete andmete järgi hakkas levima Hiinast Hubei provintsist Wuhani linnast mereandide turult<sup>2</sup>. Umbes 2020. aasta jaanuari keskpaigast hakkas aga inimeste tiheda reisimise tõttu viirus levima teistesse riikidesse – teadaolevalt olid esimesed nakatunud väljastpoolt Hiinat Tai, Jaapani ja USA päritoluga – ning 11. märtsil 2020 nimetas WHO viirusepuhangu ametlikult pandeemiaks<sup>3</sup>. Pandeemiaks nimetatakse nakkushaiguse ülemaailmset, kontrollimatut ja kiiret levikut, mis saab tekkida eelkõige juhul, kui inimestel ei ole uue viiruse või viirustüve vastu veel immuunsust tekkinud, mistõttu ei ole viirusel levimiseks olulisi takistusi. Pandeemia puhul on iseloomulik erinevatest vanusegruppidest pärit inimeste nakatumine, nagu ka COVID-19 pandeemia puhul.<sup>4</sup>

Kuigi magistritöö valmimise ajaks ei ole veel teaduslikult tõestatud, millisel teel SARS-CoV-2 viirus levima hakkas on kõige tõenäolisem, et SARS-CoV-2 viirus sai alguse nahkhiirtelt,

---

<sup>1</sup> Eriolukorra väljakuulutamine Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1.

<sup>2</sup> Mis on koroonaviiruse haigus COVID-19?. – Terviseamet, *sine anno*. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/mis-covid-19> (23.10.2020).

<sup>3</sup> Timeline: WHO's COVID-19 response. – World Health Organization, 2020. Arvutivõrgus: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline?gclid=CjwKCAiA9bmABhBbEiwASb35Vw\\_jrfQnRLjyVDbc3lROoLB3nF\\_cLc1DcLzQRBnFVW-cv1uENt5UxoCLikQAvD\\_BwE#event-71](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline?gclid=CjwKCAiA9bmABhBbEiwASb35Vw_jrfQnRLjyVDbc3lROoLB3nF_cLc1DcLzQRBnFVW-cv1uENt5UxoCLikQAvD_BwE#event-71) (25.01.2021).

<sup>4</sup> What is a pandemic? – World Health Organization, 2010. Arvutivõrgus: [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/) (02.10.2020).

liikudes kas otse neilt või vaheperemehe kaudu inimesele<sup>5</sup>. Nahkhiirtel ja teistel loomadel on ka varasemalt erineva tüvega koroonaviiruseid esinenud, mis võivad mõnel juhul ka inimesele edasi kanduda, ent inimeselt inimesele edasikanduv koroonaviirus on haruldane<sup>6</sup>. Lisaks teooriatele, et SARS-CoV-2 levis inimestele nahkhiirtelt otse või vaheperemehe kaudu, on uuritud ka teooriad, mille kohaselt on nimetatud viirus inimestele levinud külmutatud liha kaudu või üleüldse laboratoorselt loodud. Külmutatud liha teooria võib teadlaste andmetel olla võimalik, ent viiruse laboratoorne päritolu on äärmiselt ebatõenäoline.<sup>7</sup>

SARS-CoV-2 viirusega nakatunud isikul kõige sagedamini esinevad sümptomid on palavik, kuiv köha ja väsimus, aga mõnikord ka haistmis- ja maitsemeelte kadu, lihasvalu, kurguvalu, peavalu ja/või nahalööve<sup>8</sup>. Tõsised ehk meditsiinilist abi vajavad sümptomid on hingamisraskused, valu rinnas ning kõne- ja/või liikumisvõime kadu. Seega on COVID-19 haiguse tüüpilised sümptomid sarnased gripiviiruse või mõne rahvakeeli külmetushaiguse sümptomitega, mis raskendab haiguse tuvastamist ilma testimiseta.<sup>9</sup> Samas SARS-CoV-2 viirusesse nakatunud isik levitab haigust piiranguteta olukorras keskmiselt 2,2-2,5 inimesele<sup>10</sup>, samal ajal kui gripiviirusesse nakatunu levitab haigust keskmiselt 1,3 inimesele – seega SARS-CoV-2 levib peaaegu poole kiiremini kui gripp. Samuti on koroonaviirusesse nakatunud inimeste suremus suurem kui gripiviirusesse nakatunutel ning eriti ohtlik on koroonaviirus vanematele inimestele, kes seda tavaliselt noortest inimestest raskemalt läbi põevad.<sup>11</sup>

Senised uuringud ei ole samuti veel üheselt kindlaks teinud, mis viisil SARS-CoV-2 kõige efektiivsemalt levib. On leitud, et viirus levib lähikontaktis olevate inimeste vahel nii piisknakkusena, aerosoolidena kui pindadele maandudes<sup>12</sup>. Piisknakkus tähendab eelkõige seda, et nakatunud isik levitab viirust peamiselt hingamisteedest väljuvate piiskade abil, kui ta köhib, räägib, aevastab, laulab või hingab sügavalt. Aerosoolid on aga mikroosakesed, mis

---

<sup>5</sup> WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part. Joint WHO-China Study. Joint Report. 2021, lk 7. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.who.int/publications/i/item/who-convened-global-study-of-origins-of-sars-cov-2-china-part> (25.04.2021).

<sup>6</sup> *Ibidem*, lk 115.

<sup>7</sup> *Ibidem*, lk 8, 9.

<sup>8</sup> Coronavirus. Symptoms. – World Health Organization, *sine anno*. Arvutivõrgus: [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_3](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_3) (23.01.2021).

<sup>9</sup> Mis on koroonaviiruse haigus COVID-19? *Op cit.*

<sup>10</sup> He, X., Lau, EHY., Wu, P., *et al.* Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. - Nature Medicine, 2020/26, lk 672. Arvutivõrgus: <https://www.nature.com/articles/s41591-020-0869-5> (04.02.2021).

<sup>11</sup> Mis on koroonaviiruse haigus COVID-19? *Op cit.*

<sup>12</sup> Guo, Z.-D., Wang, Z.-Y., Zhang, S.-F., *et al.* Aerosol and Surface Distribution of Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 in Hospital Wards, Wuhan, China. – Emerging Infectious Diseases, 2020/26(7), lk 1589—1590. Arvutivõrgus: [https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/7/20-0885\\_article](https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/7/20-0885_article) (07.02.2021).

erinevalt piiskadest võivad õhus mitu tundi hõljuda; kusjuures SARS-CoV-2 viirus võib aerosoolis hõljudes elujõuline olla vähemalt kolm tundi<sup>13</sup>. Samuti on kindlaks tehtud, et väga suur hulk viirusepiisakesi langeb põrandale ja muudele horisontaalpindadele, millelt on neid lihtne jalatsite või kätega edasi kanda, ent selle viiruseleviku kaudu nakatumise tõenäosus on väiksem võrreldes kahe eelnimetatuga<sup>14</sup>. Enamikel haigusjuhtudel on isik kõige nakkusohtlikum umbes kaks päeva enne kuni üks päev pärast esimeste sümptomite ilmnemist – peale seda ajavahemikku väheneb viiruse edasikandumisvõime märgatavalt ning rohkem kui kaks päeva enne sümptomite ilmnemist ei ole viirus organismis veel piisavaks elujõuliseks saanud, et sellest edasi kanduda<sup>15</sup>. Seega võib isik tahtmatult levitada viirust juba enne, kui tunneb end haigena.

Varem eestlastele tundmatu eriolukord tõi segadust kõikidesse eluvaldkondadesse. Eriolukorra ajal kehtestatud liikumisvabaduse piirangud (edaspidi ka liikumispriirangud) takistasid eraettevõtete ja riigiasutuste efektiivset funktsioneerimist, tekitades seetõttu paljudes inimestes pahameelt nii Vabariigi Valitsuse kui COVID-19 nakkushaiguse pandeemia vastu üldiselt. Samuti hakkasid paralleelselt teaduslike artiklitega levima erinevad vandenõuteooriad ja valeandmeid levitav info, mis innustasid mitmeid inimesi vältima Vabariigi Valitsuse kehtestatud liikumispriiranguid, rõhudes muu hulgas väidetele, et COVID-19 haigust ei ole olemas, liikumispriirangud ei takista koroonaviiruse levikut ning sellekohased piirangud ei ole demokraatlikus õigusriigis seaduspärased, rikkudes Eesti Vabariigi Põhiseaduses (edaspidi ka PS) sätestatud isikupõhiõigusi<sup>16</sup>.

Kuivõrd on SARS-CoV-2 viiruse ja selle tekitatud COVID-19 haiguse pandeemia puhul tegemist täiesti uudse nähtusega inimkonna lähiajaloo, eelkõige pandeemia ulatuse ja viiruse

---

<sup>13</sup> Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-1. – The New England Journal of Medicine, 2020/382(16), lk 1564. Arvutivõrgus: <https://www.nejm.org/doi/10.1056/NEJMc2004973> (07.02.2021).

<sup>14</sup> Guo, Z.-D., Wang, Z.-Y., Zhang, S.-F., *et al.* *Op cit*, lk 1586.

<sup>15</sup> He, X., Lau, EHY., Wu, P., *et al.* *Op cit*, lk 672.

<sup>16</sup> Näiteks enne 2020. aastal kehtestatud eriolukorda eitas toonane siseminister Mart Helme koroonaviiruse eksisteerimist, võrreldes seda tavalise külmetushaigusega (Vasli, K. VIDEO | Mart Helme: külmetushaigus on nüüd siis ümber ristitud koroonaviiruseks. Mingit hädaolukorda Eestis pole. – Delfi, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/89066557/video-mart-helme-kulmetushaigus-on-nuud-siis-umber-ristitud-koroonaviiruseks-mingit-hadaolukorda-eestis-pole> (15.04.2021)). Samuti leidub Eesti alternatiivmeedia portaalis Bitchute arvukalt artikleid ja videoid, kus ilma tõenduslike allikateta esitatakse erinevaid vandenõuteooriaid, väites näiteks, et „COVID-19 ei põhine mingitel teaduslikel alustel“ ja see on „tekitatud majanduse muutmiseks“ (Plandeemia põhineb poliitilistel ja majanduslikel huvidel, eesti subtiitrid. – Bitchute, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.bitchute.com/video/JCCUWuUY0YRt/> (15.04.2021).) ning „absoluutselt kõik Vabariigi Valitsuse määrused, korraldused /.../ on põhiseadusega vastuolus.“ (Katrin Lucas: kuidas kaitsta oma õigusi olukorras kus riik ise rikub põhiseadust? – Bitchute, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.bitchute.com/video/p2JUhbcetVQ7/> (15.04.2021)).

nakkusohtlikkuse poolest, ei ole õigusmaastikul jõutud veel antud teemat ning pandeemiaga kaasnevaid õiguslikke probleeme erinevatest juriidilistest aspektidest olulise põhjalikkusega analüüsida. Veel vähem on seda käesoleva magistritöö valmimise ajaks jõutud teha karistusõiguse valdkonnas. Inimkonda on küll varasemalt raputanud pandeemiad nagu hispaania gripp vahetult pärast esimest maailmasõda ja must surm keskajal<sup>17</sup>, ent nendest ajastutest on inimkond, eriti rahvaarvu, tehnoloogia ja meditsiini poolest teinud hüppelisi samme, mistõttu paralleelse varasemate pandeemiade praeguse COVID-19 tekitatud pandeemiaga tõmmata on keeruline, kui mitte võimatu.

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada, milliseid Eesti Vabariigi Põhiseaduses sätestatud põhiõigusi 2020. aasta kevadel eriolukorra ajal kehtestatud liikumispiiranguid riivasid ning kuivõrd proportsionaalne oli piirangutepoolne põhiõiguste riivamine. Samuti on magistritöö eesmärk teada saada, milliste eelduste täitmisel on võimalik isikut karistada eriolukorra ajal sätestatud liikumispiirangute rikkumise eest haldusmenetluse ja väärteomenetluse raames ning millised võimalused on SARS-CoV-2 viiruse levitamise eest isiku vastutusele võtmiseks kriminaalmenetluses. Viimase lahtimõtestamine omab väärtust eelkõige seetõttu, et valitsuse poolt kehtestatud nakkushaiguse leviku piiramise meetmeid on suure hulga inimeste poolt kritiseeritud, ning päris paljud kahtlevad COVID-19 haiguse tõsiduses või isegi olemasolus. See võib tulevikus viia pahatahtlike protestideni ja seega ka vajaduseni piirangute rikkujaid kriminaal- ja/või väärteomenetluse korras karistada.

Magistritöö käigus otsitakse vastuseid seega järgnevatele uurimisküsimustele:

1. Milliseid Eesti Vabariigi Põhiseaduses sätestatud põhiõigusi riivasid 2020. aasta kevadel eriolukorra ajal kehtestatud liikumispiirangud ning kas nimetatud riived olid õiguspärased?
2. Millistel tingimustel on võimalik isikut vastutusele võtta eriolukorra ajal sätestatud liikumispiirangute rikkumise eest väärteo-, haldus- ja kriminaalmenetluses? Milliseid kitsaskohti esineb seaduses seoses piirangute rikkujate vastutusega?

Magistritöö koosneb kolmest suuremast peatükist. Esimeses peatükis sisaldub teaduslikul kirjandusel, Eesti Vabariigis kehtival õigusaktidel ning nende kommenteeritud väljaannetel baseeruv teoreetiline uurimus viiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamiseks kehtestatud

---

<sup>17</sup> LePan, N. Visualizing the History of Pandemics. – Visual Capitalist, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.visualcapitalist.com/history-of-pandemics-deadliest/> (24.04.2021).

eriolukorra ja sellega seonduvalt liikumiskiirangute seaduspärasuse kohta. Samuti sisaldab peatükk loetelu kõikidest eriolukorra ajal Vabariigi Valitsuse ja eriolukorra juhi antud korraldustest, millega kehtestati liikumiskiiranguid. Nimetatud korraldusi anti eriolukorra ajal palju ning neid muudeti korduvalt, sõltuvalt nakatumisnäitajatest, seega annab korralduste loetelu vajaliku ülevaate mõistmaks paremini magistritöö teistes peatükkides uuritud.

Teises peatükis sisaldub teoreetiline uurimus, milliseid Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhiõigusi kõnealuste liikumiskiirangutega riivati ning kas riived olid proportsionaalsed. Analüüsitud on eelkõige selliste PS-is sätestatud asjakohaste põhiõiguste riivamisi nagu PS § 20 õigus vabadusele ja isikupuutumatusel, PS § 26 eraelu puutumatus, PS § 31 ettevõtlusvabadus, PS § 34 õigus vabalt liikuda ja PS § 47 õigus rahumeelsele kogunemisele ja koosolekute pidamisele<sup>18</sup>. Lisaks on esimeses peatükis selgitatud liikumiskiirangutega kaitsava põhiõiguse PS § 28 ehk õigus tervisele olemust. Proportsionaalsuse hindamisel lähtuti eelkõige põhiseaduse kommenteeritud väljaandes sisalduvast seadusandja tahtest, riigikohtu seisukohtadest ning magistritöö autori enese analüüsist.

Kolmas peatükk koosneb erinevate õigusaktide tekstidel, seletuskirjadel kommentaaridel põhinevast teoreetilisest uurimusest, selgitamaks välja isikute mõjutamise võimalusi COVID-19 haiguse levitamise ja liikumiskiirangute mittejärgimise osas – seda nii haldus-, väärteo- kui kriminaalmenetluse raames. Võimaliku karistusõigusliku vastutuse SARS-CoV-2 viiruse levitamise eest selgitamisel on seadusandja tahte lahti mõtestamiseks kasutatud eelkõige karistusseadustiku ja korrakaitseaduse kommenteeritud väljaandeid, riigikohtu seisukohti ning Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajakirja Juridica artikleid.

Kuivõrd COVID-19 ja selle põhjustatud pandeemia puhul on tegemist uudse probleemiga inimkonna lähiajaloo, on teemakohaseid allikmaterjale töö koostamise ajal ilmunud veel võrdlemisi vähe. Samuti ei ole töö loomise ajal konkreetselt COVID-19 kui nakkushaigusega seotud riigikohtu praktikat karistusõiguse valdkonnas veel loodud, mistõttu ei saa võrrelda töö autori või erialakirjanduse seisukohti riigikohtu omadega. Paraku aga, arvestades teatud ühiskonnagruppide vastumeelsust kehtestatud kiirangute ja COVID-19 haiguse suhtes, on võimalik, et tulevikus kõnealune kohtupraktika siiski õigusmaastikule tekib.

---

<sup>18</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.



# 1. ERIOLUKORD JA KEHTESTATUD LIIKUMISPIIRANGUD

## 1.1 Eriolukorra kehtestamise kord

12. märtsil kehtestatud eriolukord oli Eesti Vabariigi eksisteerimise ajaloos esimene *de facto* kehtestatud eriolukord<sup>19</sup> – aastatel 1934-1940 kehtis Eesti Vabariigis kaitseseisukord, mida nimetati universaalseks valitsemisvahendiks eesmärgiga „soodustada riigi sisemise julgeoleku ja avaliku korra kaitse teostamist“<sup>20</sup>. Eriolukorra mõiste on välja toodud hädaolukorra seaduse (HOS) eelnõu seletuskirjas, mille järgi on eriolukord õiguslik raamistik, mille abiga lahendatakse raskete tagajärgedega või pikka aega kestvat hädaolukorda<sup>21</sup>.

Vabariigi Valitsuse pädevus kehtestada eriolukorda tuleneb PS § 87 p-st 8, mille kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus muu hulgas nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas. Alused, mille korral on eriolukorra kehtestamine õigustatud, nimetab ka HOS § 19 lg 1, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kuulutada loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks, kui seda ei ole võimalik muul viisil lahendada<sup>22</sup>. Seega selleks, et eriolukorda kehtestada, on vajalik järgnevate tingimuste täitumus:

- 1) tegemist on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorraga ning
- 2) hädaolukord ei ole lahendatav ilma eriolukorra juhtimiskorralduseta või
- 3) hädaolukorra lahendamiseks on vaja rakendada eriolukorra meetmeid.<sup>23</sup>

2020.a kevadel tingis teadupoolest eriolukorra kehtestamise ülemaailmseks pandeemiaks kuulutatud COVID-19 haigust tekitava SARS-CoV-2 viiruse pidurdamatu ja laiahaardeline levik. HOS § 19 lg 3 järgi tuleb nakkushaiguse defineerimiseks antud sätte tähenduses pöörduda

---

<sup>19</sup> Purtsak, K. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigis“ eelnõu juurde. 2020, lk 1. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL/download> (26.04.2021).

<sup>20</sup> Kenkmann, P. Peeter Kenkmann: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940 kui «universaalne valitsemisvahend». – Postimees, 2018. Arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/4456345/peeter-kenkmann-kaitseseisukord-est-est-vabariigis-aastatel-1938-1940-kui-universaalne-valitsemisvahend> (15.04.2021).

<sup>21</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde. *Sine anno*, lk 60. Arvutivõrgus: [https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/284\\_SK\\_HOS\\_09.10.2015.pdf](https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/284_SK_HOS_09.10.2015.pdf) (25.03.2021).

<sup>22</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 22.05.2018, 6.

<sup>23</sup> Purtsak, K. *Op cit*, lk 1; Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 60.

nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi NETS) poole, mille § 2 lg 1 p 2 järgi tähendab nakkushaigus haigust või haigustunnusteta kandlusseisundit, mis on põhjustatud nakkustekitaja sattumisest organismi ja mis levib või mille puhul on alust oletada levikut inimeselt inimesele või loomalt inimesele otseselt või kaudselt<sup>24</sup>. COVID-19 puhul mitte ainult ei ole alust oletada seda põhjustava SARS-CoV-2 viiruse kandumist inimeselt selle organismi sattudes edasi teisele inimesele, vaid see on juba ka teaduslikult tõestatud<sup>25</sup> – seega vastab COVID-19 NETS § 2 lg 1 p-s 2 toodud nakkushaiguse mõistele. Mõistagi, teaduslik tõestusmaterjal puudus veel eriolukorra kehtestamise ajal, ent oletus oli siiski olemas. Samas varasemalt ei ole maailm tundnud SARS-CoV-2 viirust ja selle tekitatud COVID-19 haigust, mis tähendab, et isegi nüüd, ligi poolteist aastat peale haiguse esmast avaldumist on paljud faktid selle päritolu ja iseärasuste kohta teadmata ning eriolukorra kehtestamise ajal puudus ka efektiivne ravi ja ennetusmeetod vaktsiinide näol.

Eriolukorra kehtestamiseks antud Vabariigi Valitsuse korralduse nr 76 eelnõu seletuskirja järgi on eriolukorra väljakuulutamine „tõsisemate tagajärgedega ning ulatuslikumate hädaolukordade korral lisameede, millega saab tõhustada hädaolukorra lahendamist, koondades kogu sündmuse [...] juhtimise ühtse juhtimise alla [...] ning rakendades eriseadustega võrreldes lisameetmeid olukorra lahendamiseks.“<sup>26</sup>. Eriolukorra kehtestamisega antakse kindlatele isikutele, institutsioonidele või asutustele pädevus võtta kasutusele meetmed või kehtestada nõuded, mis aitavad riiki ähvardavaid ohtusid efektiivsemalt ja kiiremini tõrjuda olukorras, kus tavapärase juhtimiskorralduse või meetmetega ei ole enam võimalik lahendada hädaolukorda põhjustanud probleemi<sup>27</sup>. On selge, et võitluses senitundmatu ja kiiresti leviva viirusega jääb tavapärane seadusloome protsess liiga aeganõudvaks. Olukord riigis võib drastiliselt muutuda juba ööpäevaga, mistõttu on vajalik, et ootamatute probleemide ilmnemisel oleks võimalikult kiiresti valmidus vastu võtta konkreetseid otsuseid nende lahendamiseks. Seega eriolukord aitab kiiremini kehtestada uusi meetmeid eriolukorra põhjuseks oleva probleemi likvideerimiseks või tõkestamiseks.

Enne eriolukorra kehtestamist kohaldas Terviseamet SARS-CoV-2 viiruse leviku tõkestamiseks meetmeid NETS § 22 lg 5 alusel, mis annab Terviseametile pädevuse Eestis

---

<sup>24</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 13.03.2019, 101.

<sup>25</sup> Guo, Z.-D., Wang, Z.-Y., Zhang, S.-F., et al. *Op cit*, lk 1589—1590.

<sup>26</sup> Purtsak, K. *Op cit*, lk 1.

<sup>27</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 61.

varem mitteesinenud nakkushaiguse tõrje meetmed välja töötada<sup>28</sup>. NETS § 22 lg 3 järgi kehtestatakse nakkushaiguste tõrje nõuded ja meetmed valdkonna eest vastutava ministri määrusega – selleks on määrus nr 123 nakkushaiguste tõrje nõuded. Eriolukorra kehtestamise vajaduse hindamisel kehtis veel nimetatud määruse 19.04.2019 redaktsioon, mille jõustumise ajal ei tundnud maailm COVID-19 nakkushaigust – seega ei sisaldunud sel hetkel määrukses COVID-19 kohta sõnagi<sup>29</sup>, mistõttu tuligi Terviseametil lähtuda NETS § 22 lg-st 5. Samas arvestades NETS tolleaegset redaktsiooni, mis jõustus 15.03.2019, kus maailm ei tundnud ka veel COVID-19 haigust ega SARS-CoV-2 viirust, olid Terviseameti pädevused ja volitused uues olukorras üsna piiratud. Nimetatud NETS redaktsiooni § 28 lg 2 ja § 27 lg 3 kohaselt oli Terviseametil nakkushaiguse leviku tõkestamiseks pädevus teha kohaliku omavalitsuse üksusele üksnes ettepanek koolide, hoolekandeadustuste sulgemiseks ning desinfektsiooni ja terviseuuringute korraldamise nõudmiseks ning karantiini kehtestamiseks – selliste meetmete kohaldamine ise oli aga kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Samuti ei olnud Terviseametil pädevust sulgeda erinevaid muid asutusi või avalikke kohti, keelata ürituste korraldamist ja seada erinevaid liikumispiranguid, mistõttu ei oleks ilma eriolukorrata saanudki sisuliselt COVID-19 levikut tõkestada.

Vabariigi Valitsuse korralduse nr 76 eelnõu seletuskirjas on eriolukorra kehtestamise vajalikkust selgitatud järgmiselt: „Viiruse laialtleviku tõttu vajavad riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused ja ka erasektor keskselt põhjendatud juhiseid viiruse leviku tõkestamiseks. Juhiseid tuleb operatiivselt kohandada vastavalt olukorra muutumisele. Nii kindlustatakse sarnaste olukordade ühetaoline lahendamine kogu riigis, samuti kindlustunne ja selgus avalikkusele.“<sup>30</sup> Arvestades, et nakkushaiguse levikul võib olukord riigis muutuda väga lühikese perioodi jooksul oluliselt, ei ole ilmselt võimalik lahendada eriolukorda tingivat COVID-19 kriisi tavapärase seadusloome abil, mis võtab tavaliselt oluliselt kauem aega kui loetud päevad. Samuti ei ole võimalik hädaolukorda riigis lahendada efektiivselt, kui kohalikud omavalitsused kohaldavad erinevaid meetmeid vastavalt sellele, mida nad subjektiivselt õigeks arvavad. Seega on selge, et olukord nõuab kiiremat lahendust, milleks võib olla sobiv eriolukorra kehtestamine, et valitsusel oleks võimalik tavalisest aeganõudvat korralduste ja määruste andmise protsessi oluliselt kiirendada, et nakkushaiguse leviku tõkestamiseks

---

<sup>28</sup> Purtsak, K. *Op cit*, lk 2; Tupay, P. K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?. – *Juridica*, 2020/3, lk 166.

<sup>29</sup> Nakkushaiguste tõrje nõuded. – RT I, 16.04.2019, 17.

<sup>30</sup> Purtsak, K. *Op cit*, lk 2.

vajalikke korraldusi oleks üleüldse mõtet anda. Seega on kõike eeltoodut arvesse võttes täidetud eriolukorra kehtestamiseks nõutavad alused.

HOS § 21 nimetab nüansid, mis tuleb eriolukorra väljakuulutamise kohta sätestada. Nendeks on *expressis verbis* eriolukorra väljakuulutamise sõnastamine, eriolukorra põhjus, piirkond, juht ning muud asjaolud, mille sätestamist valitsus vajalikuks peab. Eriolukorra põhjus tähendab vastust küsimusele, miks ei saa lahendada hädaolukorda ilma eriolukorda välja kuulutamata – korralduse nr 76 eelnõu seletuskirja kohaselt on selleks põhjuseks võimatus saavutada ilma eriolukorra kehtestamiseta „viiruse leviku peatamine, juhtimiskorralduse tõhustamine ning vajaduse korral lisameetmete kohaldamine“<sup>31</sup>.

Eriolukorra juhiks peab olema nimetatud minister, kelle valdkond on enim seotud eriolukorda tingiva probleemiga, antud juhul COVID-19 nakkushaiguse levikuga<sup>32</sup>. 2020. aasta kevadel määrati eriolukorra juhiks Eesti Vabariigi peaminister, kes sel hetkel oli Jüri Ratas. Vabariigi Valitsuse korralduse nr 76 eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et kuigi peaminister ei juhi konkreetselt ühtegi ministeeriumi, määrati tema eriolukorra juhiks põhjusel, et nakkushaigusest COVID-19 tingitud pandeemia leviku tagajärjel võib häiruda töö mitme ministeeriumi valitsusalasse kuuluvates valdkondades. Nakkushaiguse levik mõjutab otseselt tervishoiuvaldkonda, aga avaldab otsest ja kaudset mõju muu hulgas ka majandus-, haridus-, kultuuri- ja turismisektorile. Seega peaminister saab eriolukorda juhtida kõikide ministeeriumite üleselt, lähtudes n-ö suuremast pildist ja hinnates erinevate haiguse leviku tõkestamiseks mõeldud meetmete mõju ka teistele sektoritele, ning ministrid tegeleda efektiivsemalt nende valitsusalasse kuuluvate ministeeriumide valitsemisega.<sup>33</sup>

HOS § 20 järgi tuleb eriolukorra väljakuulutamisel määrata ka eriolukorra piirkond – territoorium, millel eriolukord kehtima hakkab. Selleks võib olla kas terve riik, mõni maakond või kohaliku omavalitsuse üksus sõltuvalt sellest, kui suurele alale riigi territooriumist hädaolukorra mõju ulatub<sup>34</sup>. Eriolukorra piirkonnaks määrati korraldusega nr 76 kogu Eesti Vabariigi territoorium, kuivõrd oli korralduse andmise ajaks nakatunuid juba erinevates Eesti piirkondades, näiteks Tallinnas, Tartus, Saaremaal ja Võrus<sup>35</sup>, kuigi mõne eriolukorra ajal

---

<sup>31</sup> Purtsak, K. *Op cit*, lk 2.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*, lk 2-3.

<sup>34</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 61.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

kehtestatud korraldusega nähti ette liikumispirangud, mis kehtisid ainult konkreetsetes piirkondades. Näiteks korraldusega nr 30 määrati piirangud Saaremaa valla, Hiiumaa valla, Vormsi valla, Ruhnu valla, Kihnu valla ja Muhu valla territooriumil ning korraldusega nr 64 piirati inimeste liikumist konkreetset Tartus Raatuse 22 asuvas ühiselamus.

## **1.2 Kehtestatud liikumispirangud**

12. märtsil 2020 antud Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 76 kuulutas Vabariigi Valitsus PS § 87 p 8 ja HOS § 13, § 19 lg 1, § 21 lg 1 ja § 23 alusel välja eriolukorra tervel Eesti Vabariigi territooriumil, peale mida andsid kahe kuu jooksul nii Vabariigi Valitsus kui eriolukorra juht välja arvukalt erinevaid korraldusi, neid korraldusi muutvaid korraldusi ning lõpuks ka korralduste kehtetuks tunnistamise korraldusi. Järgnevalt on kokkuvõtlikult välja toodud kõik eriolukorra ajal antud korraldused, millega kehtestati erinevaid liikumispiranguid. Korraldused koos jõustumise kuupäeva, muudatuste ja kehtetuks tunnistamise informatsiooniga on parema ülevaate saamiseks koondatud ka tabelisse, mis on nähtav Lisas 1.

### **1.2.1 Korraldustest üldisemalt**

Vabariigi Valitsuse pädevus anda korraldusi tuleneb Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 26 lg-st 1<sup>36</sup>. Vastavalt sama õigusakti § 30 lg-le 5 jõustuvad Vabariigi Valitsuse korraldused nendele allakirjutamisest, kui selles ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Eriolukorra juhi pädevus anda eriolukorra lahendamiseks haldusaktidena korraldusi tuleneb HOS § 24 lg-st 5. Nii Vabariigi Valitsuse kui eriolukorra juhi pädevus kehtestada viibimiskeelde ja liikumispiranguid on sätestatud HOS § 31 lg-tes 1 ja 3.

Vastavalt VVS § 30 lg-le 1 on liikumispiranguid kehtestavad eriolukorra juhi ja Vabariigi Valitsuse korraldused halduse üksikaktid. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 järgi on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus<sup>37</sup> – halduse üksikakt on näiteks ehitusluba. Samas tutvudes HMS § 51 lg-s 2 sätestatuga, võiks eriolukorra juhi ja Vabariigi Valitsuse eriolukorra ajal antud korraldused justkui liigituda ka üldkorralduste alla. Nimetatud sätte kohaselt on üldkorraldus selline

---

<sup>36</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 8.

<sup>37</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Üldkorraldustest kõneleb ka HOS § 31 lg 2, nimetades võimalusena viibimiskeelu kohaldamise üldkorraldusena.

Riigikohus on varasemalt selgitanud, et üld- ega üksikaktis ei pea olema välja toodud kõik akti adressaadid või puudutatud isikud, ent üldkorralduse puhul peavad adressaadid olema siiski objektiivselt kindlaks määratavad üldiste tunnuste alusel<sup>38</sup>. Samuti on riigikohus varasemalt näinud võimalust, et korralduse vormis antud akt võib siiski osutada üldaktiks, kui see hõlmab endas „üldkohustuslikke käitumisreegleid – norme, mis loovad õigusi ja kohustusi konkreetset määratlemata isikute ringile.“<sup>39</sup>. Näiteks nähtub korraldusest nr 30, et see riivab vaid Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla territooriumil viibivate isikute õigusi, välja arvatud punktis 2 nimetatud isikud, ning korraldus nr 46 kaubandusettevõtete omanikke, kelle ettevõtte tegutseb kaubanduskeskuses, õigusi. Üksikakt eeldab aga adressaatide konkreetsemat nimetamist kui lihtsalt COVID-19 haigusesse haigestunud või suurte valdade territooriumil viibivad isikud. Kuivõrd on keeruline konkreetsemalt määratleda isikuid, kes on COVID-19 haiguse suhtes positiivsed või sellise isikuga lähikontaktis olnud, sest nende arv muutub pidevalt ja kiirelt, siis ei saa neid nimetada haldusaktis kuidagi konkreetsemalt kui üldiste tunnuste abil.

Vahe üld- ja üksikakti vahel ei saa seega seisneda vaid selles, kas haldusakt on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikute ringile või mitte, sest määratlemata isikutele suunatud haldusakt võib samuti osutada üksikaktiks<sup>40</sup>. Tegelikult sõltub vahetegu üld- ja üksikakti vahel ka akti konkreetsusastmest, vaidlustamise korrast ja maa-alast, millele see kohaldub<sup>41</sup>. Üksikakti saab halduskohtus vaidlustada iga isik, kelle arvates rikub akt tema õigusi, ent üldkorraldust kui õigustloovat akti saab vaidlustada vaid põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ja mitte isik vahetult<sup>42</sup>. Samas ei ole riigikohus lahti mõtestanud teisi kriteeriume aktide eristamiseks – on vaid tõdetud, et konkreetsus on suhteline mõiste<sup>43</sup> ning territooriumi ulatus võib olla üheks tunnuseks, mis räägib ühe või teise haldusakti liigi kasuks<sup>44</sup> – ilmselt räägib laiem territoorium üldakti kasuks ja kitsam territoorium üksikakti kasuks ning võib järeldada, et üksikaktid on reeglina konkreetsema sisuga kui üldaktid, hõlmates konkreetse

<sup>38</sup> RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12 p 45, RKHKo 26.05.2008, 3-3-1-20-08 p 13.

<sup>39</sup> RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 13.

<sup>40</sup> RKPJKo 22.11.2010, 3-4-1-6-10 p 47.

<sup>41</sup> Tupay, P. K. *Op cit*, lk 174; RKPJKo 22.11.2010, 3-4-1-6-10 p 46-49.

<sup>42</sup> RKHKo 07.02.2003, 3-3-1-31-03 p 18.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p 15

<sup>44</sup> RKPJKo 22.11.2010, 3-4-1-6-10 p 49.

indiviidi või ühe piirkonnaga seonduvat. Üldiselt kehtisid eriolukorra ajal antud korraldused kogu Eesti Vabariigi territooriumil, välja arvatud konkreetse piirkonna või asutuse jaoks liikumiskiirangute sätestamiseks antud korraldused – mis on pigem üsna lai haldusakti kehtimise territoorium.

Seega on selge, ning seda on tõdenud ka riigikohus, et üksikakti ja üldkorralduse vahel ei ole selget piiri<sup>45</sup>, mistõttu on mõnikord keeruline öelda, kas konkreetne haldusakt on üks või teine. Riigikohtu sõnul peab haldusakti vorm olema vastavuses selle sisuga, ent vahel on keeruline eristada normatiivset regulatsiooni individuaalsetest ettekirjutustest<sup>46</sup>. Kuna hetkel ei ole üheseid viiteid sellele, et Vabariigi Valitsuse ja eriolukorra juhi antud korraldused liikumiskiirangute kehtestamiseks võiks olla üldkorraldused, mitte üksikaktid, ning ka seaduses on sõnaselgelt kirjas, et need on üksikaktid, siis tuleb hetkel lähtuda sellest, et nii see ka on. Ent on neis selgelt palju üldaktidele iseloomulikke – võimalik, et liikumiskiirangute kehtestamine korralduste kui üksikaktide vormis ei olnud kõige korrektsem viis ning kiirangud oleks pidanud olema kehtestatud näiteks määrusega, mis on VVS § 27 lg 1 järgi õigustloov ehk üldakt.

Viibimiskeelu kehtestamise seaduslik alus tuleneb HOS § 31 lg-st 1, mille kohaselt muu hulgas Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht võivad kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibida. Muude liikumiskiirangute kehtestamise seaduslik alus tuleneb sama sätte lõikest 3, mille järgi võivad Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht korraldusega kehtestada lõikes 1 nimetatata liikumisvabaduse kiirangu eriolukorra piirkonnas. Muuhulgas võib lg 3 alusel keelata näiteks isikute liikumist teatud ajavahemikul, kui hädaolukord, mille põhjuseks eriolukorra kehtestamine on, ilmutab väga raskeid tagajärgi<sup>47</sup>. Seda varianti siiski Eestis 2020. aasta eriolukorra ajal ei kasutatud. Samuti on HOS § 32 alusel Vabariigi Valitsusel ja eriolukorra juhil pädevus piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist või keelata nende pidamine eriolukorra piirkonnas. Olulise tingimusena kiirangute kehtestamiseks nimetavad välja toodud sätted aga selle, et need peavad olema vajalikud eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks.

---

<sup>45</sup> RKHKo 07.02.2003, 3-3-1-31-03 p 15.

<sup>46</sup> RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10 p 23.

<sup>47</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 69.

## 1.2.2 Liikumispiirangud avalike kohtade kasutamiseks

Esimesed liikumisvabaduse piirangud hakkasid kehtima päev peale eriolukorra kehtestamist ehk 13. märtsil 2020 eriolukorra juhi korraldusega nr 77 eriolukorra meetmete rakendamine<sup>48</sup>. Selle korraldusega seati HOS § 31 lõigete 1 ja 3 alusel piirangud õppeasutuste ja haridusasutuste tööle, kohustades kõiki õppe- ja haridusasutused minema distantsõppele, samuti peatati HOS § 31 lg 1 alusel huvitegevus ja huvihariduse andmine ning kehtestati külastuskeeld hoolekande- ja kinnipidamisasutustes. HOS § 32 lg 1 alusel keelati kõik avalikud kogunemised, kinoseansid, ööklubid, etendused, kontserdid ja konverentsid ning spordi- ja liikumisüritused, ning HOS § 31 lg 1 alusel muuseumide ja muude näitusasutuste külastamine. Lisaks kehtestati korraldusega nr 77 HOS § 31 lg 3 alusel liikumisvabaduse piirang kruiisireisidele Tallinn-Stockholm-Tallinn liinil – huvireisi raames ei lubatud sellistele laevadele minna. Sisuliselt tähendab see, et laevad võisid küll Tallinna ja Stockholmi vahet sõita, lihtsalt inimesed võisid laevale minna vaid juhul, kui nende reisi eesmärk ei olnud turismipõhine. Kuna seletuskirjas ei toodud välja alternatiive, mille alusel inimeste laevale minemine oleks lubatud, siis võib vaid oletada, et nendeks võis olla näiteks koduriiki naasmine või teise riiki tööle minemine vastava töötamist tõendava tõendi alusel.

Nimetatud piirangutele lisati 9. aprillil korraldusega nr 109 sõidukijuhtide koolituste peatamine<sup>49</sup>. Viiruse levikukiiruse vähenedes ja olukorra stabiliseerudes toodi korraldusse nr 77 muudatused ka korraldusega nr 133, mille järgi alates 2. maist oli lubatud korraldada spordi- ja liikumisüritusi värskes õhus kuni 10-liikmelistes gruppides ning külastada vabaõhumuuseumeid ja õuealal olevaid eksponaate korralduses nr 45 kehtestatud piiranguid järgides<sup>50</sup>. Järgnevate maikuus antud muudatustega, s.o korraldustega nr 143 ja 157 asuti juba algseid piiranguid leevendama, lubades muuseumide siseruumide külastamise, õppetöö, sõidukijuhi koolitused jm teatud tingimusi järgides, kuivõrd oli viiruse levik selleks ajaks juba kontrolli alla saamas<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Eriolukorra meetmete rakendamine. – RT III, 14.03.2020, 1.

<sup>49</sup> Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 10.04.2020, 3.

<sup>50</sup> Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 28.04.2020, 7.

<sup>51</sup> Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 05.05.2020, 11; Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 12.



14. märtsil andis eriolukorra juht välja ka korralduse nr 29, mille sisuks oli kehtestada HOS § 31 lõigete 1 ja 3 alusel liikumisvabaduse piirang ja viibimiskeeld avalikuks kasutamiseks mõeldud spordisaalides, jõusaalides, saunades, spaades, spordiklubides, basseinides, veekeskustes, ujulates, päevakeskustes ja laste mängutubades (välja arvatud nimetatud asutuste töötajatele)<sup>52</sup>. Korraldusega nr 47 lisati 27. märtsist loetellu vesipiibukohvikud, meelelahutus- ja lõbustusasutused – ka neis asutustes oli edaspidi liikumine klientide jaoks keelatud<sup>53</sup>. Korraldust nr 29 täiendati ka 27. aprillil, mil eriolukorra juhi antud korraldusega nr 70 lubati alates 2. maist kasutada välijõusaale, kui on kohaliku omavalitsuse üksus tagab nende desinfitseerimine kas pärast iga kasutuskorda või vähemalt iga nelja tunni tagant<sup>54</sup>. Teoreetiliselt kõlab nõue küll viiruse leviku tõkestamiseks efektiivse meetmena, ent praktikas on seda pigem võimatu teostada. Nõue kohustaks iga kohaliku omavalitsuse territooriumile jääva välijõusaali juures viibima ööpäevaringselt vastav ametnik, kes tagab nimetatud nõuete täitmise. Arvestades, et juba ainuüksi Tartu linnas on 2021. aasta seisuga registreeritud jõulinnakuid ja spordiväljakuid vähemalt 18<sup>55</sup>, kõlab korralduses nr 70 toodud üldsõnaline järelevalvekohustuse nõue ebamõistliku ja koormavana. Selsamal põhjusel andiski eriolukorra juht kaks päeva hiljem korralduse nr 73, millega muudeti nimetatud nõuet ning kohustati välijõusaali omanikke või valdajaid märgpuhastama, s.t desinfitseerima või veega puhastama<sup>56</sup> välijõusaali vähemalt ühe korra ööpäeva jooksul<sup>57</sup>.

25. märtsil 2020 hakkas kehtima eriolukorra juhi korraldus nr 45 seoses liikumisvabaduse piirangute kehtestamisega avalikes kohtades<sup>58</sup>. Nimetatud korraldusega keelati HOS § 31 lg 3 alusel viibida ja liikuda avalikus kohas suurema grupiga kui kahekesi, välja arvatud juhul, kui seda ei ole võimalik mõistlikult tagada (näiteks perekondade puhul). Samuti kehtestati sama

---

<sup>52</sup> Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega. – RT III, 14.03.2020, 4.

<sup>53</sup> Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine. – RT III, 24.03.2020, 8.

<sup>54</sup> Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine. – RT III, 28.04.2020, 3.

<sup>55</sup> Eesti Spordiregister. Arvutivõrgus: <https://www.spordiregister.ee/avalik/ehitised.php?action=paring&liik=RL33> (28.03.2021).

<sup>56</sup> Seletuskiri peaministri 27. aprilli 2020. a korralduse nr 70 „Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine“ muutmist käsitleva korralduse juurde. 2020, lk 2. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).

<sup>57</sup> Peaministri 27. aprilli 2020. a korralduse nr 70 „Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine“ muutmine. – RT III, 29.04.2020, 3.

<sup>58</sup> Eriolukorra juhi korraldus seoses liikumisvabaduse piirangute kehtestamisega avalikes kohtades. – RT III, 24.03.2020, 6.

sätte alusel kohustus hoida siseruumides ja avalikes kohtades liikudes teiste inimestega vähemalt kahe meetri pikkust distantsti.

27. märtsil jõustus eriolukorra juhi korraldus nr 46 kaubandusettevõtetes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta<sup>59</sup>. Piirangutega, mis HOS § 31 lõigete 1 ja 3 alusel kehtestati, keelati isikute viibimine kaubanduskeskustes. Avatud võisid korralduse punkt 2 alusel olla vaid need kauplused ja teenusepakkujad, kelle juures on tagatud desinfitseerimisvahendite olemasolu, hoiatussildid distantsti hoidmise kohta ning mis on inimestele igapäevaselt vajalikud – suletud loeteluna toidupood, apteegid, meditsiinilisi abivahendeid müüvad kauplused, pangad, telekommunikatsiooniettevõtete müügikohad, pakiautomaadid ja toidlustusasutuste kaasamüük. Samuti võisid avatud olla mujal kui kaubanduskeskustes asuvad kaubanduskeskuses asuvad eraldi sissepääsu omavad müügikohad, kus liikudes pidi siiski järgima korraldusega nr 45 kehtestatud kohustusi. 5. mail antud korraldusega nr 78 leevendati piiranguid, lubades alates 11. maist kaubanduskeskuste ja nendes asuvate ettevõtete avatuna olemise klientide teenindamiseks, kui kaupluse müügisaalis ja kaubanduskeskuses on tagatud desinfitseerimisvahendite olemasolu<sup>60</sup>.

28. märtsil jõustus eriolukorra juhi antud korraldus nr 52 liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. Korralduse kohaselt on selle pealkirjas toodud inimestel keelatud lahkuda oma elu- või püsivast viibimiskohast alates diagnoosi teada saamisest kuni tervenemiseni, välja arvatud tervishoiutöötaja või politseiametniku korraldusel või elu või tervist ohustava hädajuhtumi korral<sup>61</sup>. Positiivse diagnoosiga isikuga koos elavatel isikutel on lubatud elu- või viibimiskohast lahkuda vaid erandjuhtudel, muuhulgas näiteks selleks, et hankida selle lähedusest eluks vajalikke tooteid, kui see ei ole muul viisil võimalik. Samuti ei kehti lahkumiskeeld neile juhul, kui puudub igasugune kontakt positiivse diagnoosiga isikuga, või kui lahkutakse selleks, et viibida õues, järgides muid liikumisvabaduse piiranguid. Korralduses kehtestatud täiendati 9. aprillil

---

<sup>59</sup> Eriolukorra juhi korraldus kaubandusettevõtetes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. – RT III, 26.03.2020, 8.

<sup>60</sup> Peaministri 24. märtsi 2020. a korralduse nr 46 „Eriolukorra juhi korraldus kaubandusettevõtetes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 06.05.2020, 1.

<sup>61</sup> Eriolukorra juhi korraldus liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. – RT III, 26.03.2020, 7.

korraldusega nr 62, kehtestades samad piirangud ka isikutele, kes viibivad varjupaigas või turvakodus, ent sisuliselt jäid piirangud sama rangeks<sup>62</sup>.

Kuigi haigestunute puhul on märgitud korralduses nimetatud liikumispiirangute kestvuseks aeg, mis kestab kuni isiku tervenemiseni, ei ole märgitud, kui kaua kestab lähikontaktsete kohustus mitte lahkuda elu- või viibimiskohast. Seega on korralduses nr 52 eksitud PS §-is 13 sätestatud õigusselguse põhimõtte vastu. Õigusselgus tähendab õigusaktide sõnastamist sellisel viisil, et nende sisu oleks adressaatidele selge, arusaadav ja ammendav, andes inimesele võimaluse mõista, millist käitumist temalt oodatakse ning oma käitumist vastavalt juhtima<sup>63</sup>. Siiski võib kirjeldatud eksimine kaasa tuua vaid formaalse õigusvastasuse ega tähenda ilmtingimata seda, et nimetatus säte on ka materiaalselt põhiseadusega vastuolus<sup>64</sup>.

### 1.2.3 Liikumispiirangud saartel

Kuna COVID-19 diagnoosi saanute arv tõusis Saaremaal 2020. aasta kevadel väga lühikese ajaga hüppeliselt, andis eriolukorra juht 14. märtsil välja korralduse nr 30 Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta. Piirangutega piirati HOS § 31 lg 3 nimetatud saarte ja mandri vahel liikumist, mis ei ole vajalik COVID-19 haigusega võitlemisel<sup>65</sup>. Nimetatud korraldusele tehti märkimisväärne muudatus 27. aprillil korraldusega nr 69, mille kohaselt alates 28. aprillist oli korralduses nimetatu saartel viibivatel isikutel võimalik ühekordse loaga liikuda mandrile ja tagasi, lisaks kehtestati maksimaalne ühekordsete lubade arv, mida võis ühe kalendripäeva jooksul ühes piirkonnas tervetele inimestele väljastada<sup>66</sup>. Piirangute leevendamise tingis asjaolu, et viiruse levik saartel oli oluliselt aeglustumas ning vajadus nii karmide piirangute järele kadus<sup>67</sup>. Samas päev hiljem andis eriolukorra juht uue korralduse nr 71, milles tühistas

<sup>62</sup> Peaministri 26. märtsi 2020. a korralduse nr 52 „Eriolukorra juhi korraldus liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele“ ja 3. aprilli 2020. a korralduse nr 58 „Eriolukorra juhi korraldus hoolekandeesutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ muutmine. - RT III, 10.04.2020, 1.

<sup>63</sup> Ernits, M. PS § 13/17. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>64</sup> Ernits, M. PS § 13/21.

<sup>65</sup> Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta. – RT III, 14.03.2020, 5.

<sup>66</sup> Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 28.04.2020, 2.

<sup>67</sup> Seletuskiri peaministri korralduse „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ muutmist käsitleva korralduse juurde. 2020, lk 1. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).

alates 04.05.2020 lubade alusel mandrile pääsemise võimaluse<sup>68</sup>. Seletuskirja korralduse nr 71 kohta ei avalikustatud, seega jääb arusaamatuks, millest tulenevalt toimus selline muudatus kõigest üks päev peale korralduse andmist.

Kuivõrd olukord Saaremaa ja Muhu valdades ei olnud kahe nädala jooksul alates korralduse nr 30 andmist paranenud ning nakatunute suhtarv Saaremaal ületas mitmekümnekordselt teiste maakondade sama näitaja<sup>69</sup>, siis andis eriolukorra juht 29. märtsil 2020 viiruse leviku tõkestamiseks korralduse nr 54 täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas<sup>70</sup>. Korralduse punktis 1 sätestati viibimiskeeld lähikontakti nõudvaid teenuseid osutavates asutustes, milleks on muu hulgas ilukirurgiateenused, ilu- ja isikuteenused ning massaaži- ja muud taastusraviteenused heaoluteenusena<sup>71</sup>. Samuti kehtestati viibimiskeeld kõikides kauplustes, turgudel, toidlustusettevõtetes ja raamatukogudes<sup>72</sup>. See liikumispiirang oli suur erinevus mandril tegutsevate ettevõtetega – mandril oli lubatud viibida nendes kauplustes, mis ei paiknenud kaubanduskeskustes või omasid kaubanduskeskuses paiknedes eraldi isiklikku sissepääsu. Samuti kehtestati korraldusega nr 54 liikumispiirang kõikidele Saaremaa ja Muhu vallas elavatele või viibivatele isikutele, mille järgi võisid nad püsivalt oma elu- või viibimiskohast lahkuda vaid lühiajaliselt juhul, kui neil puudusid COVID-19 viirusele iseloomulikud sümptomid ning lahkumine oli seotud igapäevaseks toimetulekuks vajalike tegevustega nagu poes või apteegis käimine, kui tooteid ei olnud võimalik tellida koju. Nimetatud liikumispiirang oli ehk rangeim piirang, mis Eestis eriolukorra ajal haigustunnusteta isikute suhtes kehtestati.

---

<sup>68</sup> Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 29.04.2020, 1.

<sup>69</sup> Seletuskiri eriolukorra juhi korralduse liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas juurde. 2020, lk 1. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).

<sup>70</sup> Eriolukorra juhi korraldus täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas. – RT III, 29.03.2020, 1.

<sup>71</sup> Vastavalt korralduse nr 54 seletuskirjale on tegemist avatud loeteluga ning viibimiskeeld hõlmab igasuguste ilu- ja isikuteenuste osutamist, olenemata teenusepakkuja juriidilisest vormist või nimest.

<sup>72</sup> Liikumispiirang ei kehtinud samadele elamiseks vajalikele teenustele ja kauplustele mis on märgitud korralduses nr 46, ning aiandus- ja chituspoodidele, kui kaupa müüakse ja väljastatakse teenindusluugi kaudu.

## 1.2.4 Riigipiiri ületamise ajutine piiramine

17. märtsil 2020 andis Vabariigi Valitsus välja korralduse nr 78 riigipiiri ületamise ajutise piiramise kohta COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu, millega seati liikumisvabaduse piirang Eestisse sisenemisel isikutele, kellel ei ole Eesti kodakondsust, Eesti elamisluba või elamisõigust või kelle alaline elukoht rahvastikuregistri järgi ei ole Eestis<sup>73</sup>. Korralduse kohaselt võis Eestisse siseneda välismaalane, kellel ei ole haigusnähte ning kelle liikumine on seotud tervishoiuteenuse osutamisega, toodete tarnega, välismaalane on välisriigi diplomaat või sellega lähedalt seotud või on tal Eestis lähisugulane või kasutab ta Eesti läbimist eesmärgil, et jõuda oma elukohariiki. Ehk sisuliselt keelati korraldusega, sarnaselt saartele sisenemise korraldusele nr 30, turismi eesmärgil riiki külastada soovivate välismaalaste sisenemine Eestisse. 26. märtsil 2020 täpsustati korraldusega nr 94 korralduse nr 78 loetelu välismaalastest, kellel lubati Eesti Vabariiki siseneda<sup>74</sup> - ehk piiranguid leevendati. 14. mail 2020 täiendati korraldust nr 78 korraldustega nr 158 ja 159, lisades loa Eestisse sisenemiseks Läti ja Leedu kodakondsuse, elamisloa või -õigusega või selles riigis alalist elukohta omavatele isikutele, samuti Soomest Eestisse sisenevatele isikutele, kelle saabumine Eestisse on seotud Eestis töötamise, õppimise või siinsete vältimatute perekondlike põhjustega<sup>75</sup>. Vältimatuteks perekondlikeks põhjusteks loeti eelkõige lähisugulastega kohtumist, matuseid, pulmi ja muid haigusjuhtumeid (mitte COVID-19). Muudatuse eesmärk oli vähendada piiranguid Eesti ja selle naaberriikide vahel, kelle epidemioloogilised näitajad olid vastavad riigipiiride avamiseks<sup>76</sup>.

17. märtsil andis eriolukorra juht korralduse nr 32, millega sätestati HOS § 31 lg 3 alusel 14-päevane liikumisvabaduse piirang Eestisse sisenemisel kohustusega mitte lahkuda selle aja jooksul oma elukohast või püsivast viibimiskohast – välja arvatud tervishoiutöötaja või politseiametniku korraldusel või isiku elu või tervist ohustava hädajuhtumi korral<sup>77</sup>. Piirang kehtis eelkõige isikutele, kelle riiki sisenemine ei olnud seotud diplomaatilise esindusega, kaupade ja reisijate rahvusvahelise transpordiga, eesmärgiga jõuda elukohariiki ega Valga-

<sup>73</sup> Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu. – RT III, 15.03.2020, 1.

<sup>74</sup> Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine. – RT III, 26.03.2020, 3.

<sup>75</sup> Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 19; Vabariigi Valitsuse 8. mai 2020. a korralduse nr 158 „Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine“ muutmine. – RT III, 13.05.2020, 3.

<sup>76</sup> Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine“ juurde. 2020, lk 2, 4. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).

<sup>77</sup> Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist. – RT III, 16.03.2020, 7.

Valka vahelise tööle ja töölt elukohta liikumisega, samuti ei kehtinud eneseisolatsioonikohustus tervishoiutöötajatele. Seega puudutas ka selle korraldusega kehtestatud liikumispäärang erahuvides ja turismi eesmärgil reisivaid inimesi, sh näiteks äriühingute rahvusvahelistel kohtumistel osalevaid isikuid.

Korraldust nr 32 muudeti ja täiendati enne selle kehtetuks tunnistamist kokku viiel korral. Päev pärast korralduse andmist muudeti korraldustega nr 40 ja 41 selle sõnastust ja lisati erandid, mille kohaselt oli lubatud peale riiki sisenemist vabalt liikuda ka isikutel, kelle rahvastikuregistris registreeritud püsiv elukoht on Eesti Vabariigis, kuid töökoht on Soome Vabariigis<sup>78</sup>. Sama muudatus lubas Eestis elavatel ja Soomes töötavatel isikutel vältida ka 14-päevalist eneseisolatsioonikohustust, kui nad sisenevad Eestisse üks kord seitsme päeva jooksul. Põhiseaduse ja -täpsustusi tehti ka 20. märtsi korraldusega nr 44 ja 26. märtsi korraldusega nr 51. 8. mail lisati korraldusega nr 83 alates 14. maist riiki lubatavate isikute loetellu kõik, kellel on seaduslik alus viibida Läti või Leedu Vabariigis, samuti lisati Soomes tööl käivatele isikutele võimalus anda vabatahtlikult proov COVID-19 haigust põhjustava viiruse tuvastamiseks organismist<sup>79</sup>.

### 1.2.5 Liikumispäärangud teistes asutustes

Aprilli alguseks ei hakanud viiruse levik veel taanduma ning hoolekandeesutused olid muutunud suurteks nakkuskolleteks riigis. Seetõttu andis eriolukorra juht 3. aprillil 2020 korralduse nr 58 hoolekandeesutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. Korraldusega kehtestati hoolekandeesutuses viibivate isikute, kes ei ole hoolekandeesutuse personal või seal ametiülesandeid täitvad isikud, suhtes keeld hoolekandeesutusest lahkuda ning COVID-19 positiivse testitulemuse saanud isikute suhtes keeld puutuda kokku teiste isikutega<sup>80</sup>. Liikumispäärangute seadmise tingisid paljud asjaolud, näiteks sealsete psüühikahäiretega teenusesaajate võimetus aduda ohutusmeetmeid viiruse leviku tõkestamiseks või haigusnähtudest esimesel võimalusel märku anda, samuti vajadus

---

<sup>78</sup> Peaministri 13. märtsi 2020. a korralduse nr 25 „Eriolukorra juhi korraldus“ kehtetuks tunnistamine ning 13. märtsi 2020. a korralduse nr 26 „Eriolukorra juhi korraldus“ ja 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispäärangute kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“ muutmine. – RT III, 18.03.2020, 1; Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispäärangute kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“ muutmine. – RT III, 18.03.2020, 5.

<sup>79</sup> Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispäärangute kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 18.

<sup>80</sup> Eriolukorra juhi korraldus hoolekandeesutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. – RT III, 03.04.2020, 8.

hoolekandenasutuses viibivate teenusesaajate ööpäevaringse hooldamise järele ning paljude nende kuulumine COVID-19 suhtes riskirühma<sup>81</sup>. 9. aprillist täiendati korraldust nr 58 korraldusega nr 62 – lisati tingimusi, mille täitmisel konkreetsele isikule liikumispiirangud ja viibimiskeeld hoolekandenasutustes ei kehti.

Kui aprilli keskel tekkis ootamatult COVID-19 haiguskolle Tartus Raatuse 22 asuvas üliõpilaselamus, andis 17. aprillil eriolukorra juht välja korralduse nr 64 nimetatud ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. Korralduse kohaselt ja HOS § 31 lõigete 1 ja 3 alusel keelati Raatuse 22 ühiselamus elavate isikute lahkumine ühiselamu territooriumilt kuni COVID-19 suhtes testitulemuste saamiseni või nimetatud haigusest tervenemiseni, samuti nähti korraldusega ette COVID-19 positiivse isikuga kontaktis olnud isikute 14-päevane karantiinikohustus<sup>82</sup>. Piirangute täitmisest hoidumine oli lubatud vaid erandkorras, näiteks haiglaravi vajadusel või COVID-19 haiguse suhtes negatiivse ja mitte lähikontaktse isiku poolt. Keelatud oli ka ühiselamuga mitte seotud isikutel hoonesse siseneda. 2. mail muudeti korraldusega nr 74 korraldust nr 64 eelkõige selliselt, et keeld lahkuda ühiselamust jäi kehtima vaid COVID-19 positiivse proovi andnud isikute ning nende lähikontaktsete suhtes<sup>83</sup>.

### **1.3 Eriolukorra lõpetamine ja liikumispiirangute kehtetuks tunnistamine**

Kui eriolukorra väljakuulutamise tinginud hädaolukorra lahendamine on edaspidi võimalik ka ilma eriolukorrale iseloomuliku juhtimiskorralduse või meetmeteta, lõpetab vastavalt HOS §-ile 22 Vabariigi Valitsus eriolukorra. Korralduste muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel lähtuti põhiliselt sellest, kui proportsionaalsed ja vajalikud olid kõnealused piirangud viiruse leviku tõkestamiseks. Mida stabiilsemaks olukord riigis muutus, seda rohkem piiranguid leevendati või kehtetuks tunnistati. Seda nõuab ka proportsionaalsuse põhimõte.

---

<sup>81</sup> Seletuskiri eriolukorra juhi korralduse hoolekandenasutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta juurde. 2020, lk 1. Arvutivõrgus: <https://pilv.rigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).

<sup>82</sup> Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. – RT III, 18.04.2020, 1.

<sup>83</sup> Viimastele pandi kohustus järgida korralduse nr 52 punktis 4 sätestatud lähikontaktse isiku elukohast lahkumise tingimusi, milleks on eelkõige elukohast lahkumine eluks hädavajaliku kraami soetamiseks või õues liikumiseks, järgides varem kehtestatud liikumispiiranguid. Peaministri 17. aprilli 2020. a korralduse nr 64 „Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 02.05.2020, 1.

Esimesena tunnistati 28. aprillil 2020 korraldusega nr 68 kehtetuks eriolukorrajahi korraldus nr 54 täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas, kuivõrd stabiliseerus olukord saartel ja puudus vajadus seal asuvate isikute liikumise niivõrd rangeks piiramiseks<sup>84</sup>. Teisena jõustus 8. mail 2020 korraldus nr 80, millega kaotas kehtivuse eriolukorrajahi korraldus nr 30 Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta<sup>85</sup>.

14. maist jõustus korraldus nr 87, millega tunnistati kehtetuks korraldus nr 64 Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta, kuivõrd nakkuskolle nimetatud ühiselamus oli saadud kontrolli alla<sup>86</sup>. Kõik ülejäänud eriolukorraga seotud korraldused tunnistati kehtetuks 18. mai 2020 seisuga – siis lõpetati ka eriolukord. Kõige rohkem eriolukorra ajal antud korraldusi tunnistati kehtetuks peaministri korraldusega nr 89 – nendeks olid korraldused nr 29, 32, 45, 46, 52 ja 58<sup>87</sup>. Ning Vabariigi Valitsuse korraldus nr 76, millega kuulutati Eesti Vabariigis välja eriolukord, tunnistati kehtetuks 18. mail 2020 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 168. Sama korraldusega tunnistati kehtetuks ka korraldus nr 77 eriolukorra meetmete rakendamine<sup>88</sup>.

Meedias on rahvas avaldanud arusaamatust, miks 2021. aasta kevadel ei kehtestatud sarnaselt 2020. aasta kevadele eriolukorda viiruse leviku tõkestamiseks. 2021. aasta märtsi alguseks kasvas ööpäevaga lisandunud COVID-19 positiivse prooviga inimeste arv püsivalt üle tuhande<sup>89</sup>, Põhja-Eestis olid selleks ajaks haiglate COVID-19 osakonnad jõudnud täituvuse piirini<sup>90</sup> ning kui veel 2020. aasta oktoobris oli Eesti Euroopa riikidest ühe madalama

---

<sup>84</sup> Peaministri 28. märtsi 2020. a korralduse nr 54 „Eriolukorra juhi korraldus täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas“ kehtetuks tunnistamine. – RT III, 28.04.2020, 1.

<sup>85</sup> Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ kehtetuks tunnistamine. – RT III, 07.05.2020, 1.

<sup>86</sup> Peaministri 17. aprilli 2020. a korralduse nr 64 „Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ kehtetuks tunnistamine. – RT III, 14.05.2020, 1.

<sup>87</sup> Peaministri eriolukorra juhina antud korralduste kehtetuks tunnistamine. – RT III, 17.05.2020, 12.

<sup>88</sup> Eriolukorra väljakuulutamise ja rakendamisega seotud Vabariigi Valitsuse korralduste kehtetuks tunnistamine. – RT III, 17.05.2020, 1.

<sup>89</sup> Esimene neljakohaline uute positiivsete testide arv ööpäevas ilmnes 7. jaanuaril 2021, teine selline 24. veebruaril 2021 ning alates 4. märtsist oli see sisuliselt igapäevane nähtus. Allikas: Uudised. – Terviseamet, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/uudised> (06.04.2021).

<sup>90</sup> Süldre, L. Põhja-Eesti haiglad on jõudnud täituvuse kriitilise piirini. – ERR, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608135199/pohja-estis-haiglad-on-joudnud-taituvuse-kriitilise-piirini> (06.02.2021).



nakatumisnäitajaga riik<sup>91</sup>, siis märtsi alguseks, s.o kõigest viie kuu pärast, sai Eestist maailma kõrgeima nakatumisnäitajaga riik<sup>92</sup>. Võrdluseks: 2020. aasta kevadel küündis viimase 14 päeva haigestumus 100 000 elaniku kohta Eestis maksimaalselt 56,58-ni<sup>93</sup>, 2021. aastal tõusis sama näitaja aga lausa 1552,77-ni<sup>94</sup>. Selgelt oli olukord 2021. aasta kevadel kordades kriitilisem kui aasta varem, mis justkui nõuaks taaskord eriolukorra kehtestamist.

Seadused on 2021. aastal aga muutunud sedavõrd, et piirangute kehtestamiseks ja hädaolukorra lahendamiseks ei ole enam vaja eriolukorda välja kuulutada. Suurim muudatus toimus seoses NETS-i muudatusega, mis jõustus 18.05.2020. Muudatusega toodi seaduse § 2 lõikesse 2 uudse ohtliku nakkushaiguse mõiste, mille kohaselt loetakse uudeks ohtlikuks nakkushaiguseks sellist nakkushaigust, millel on NETS § 2 lg 1 p-s 3 sätestatud eriti ohtliku nakkushaiguse tunnused ja millel puudub või ei ole kättesaadav efektiivne ravi või mille levik võib ületada haiglate ravivõimekust. Arvestades käesolevas töös varasemalt välja toodud fakte COVID-19 levikukiiruse, ulatuslikkuse ja sümptomite kohta, samuti pidades silmas asjaolu, et efektiivne ravi ega vaktsiin ei ole ka veel 2021. aasta alguses kõigile kättesaadav ning on tõenäoline, et haiguse ulatuslikul edasikandumisel võib haiglates tekkida ülekoormus<sup>95</sup>, on selge, et COVID-19 liigitub vähemalt 2021. aasta kevade seisuga uude ohtliku nakkushaiguse alla.

NETS 18.05.2020 muudatusega täiendati oluliselt ka seaduse §-i 28, mis kõneleb nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamisest. Kui enne 18.05.2020 andis nimetatud sätte teine lõige pädevuse kohaliku omavalitsuse üksusele otsustada Terviseameti ettepanekul koolide, hoolekandenasutuste sulgemine ning desinfektsiooni ja terviseuuringute korraldamise nõudmist, siis seaduse uue redaktsiooniga anti Terviseametile endale pädevus nimetatud korraldusi haldusaktiga anda<sup>96</sup>. Samuti anti Terviseametile pädevus eriti ohtliku nakkushaiguse leviku korral ajutiselt sulgeda asutusi ja ettevõtteid, keelata avalike koosolekute ja ürituste

---

<sup>91</sup> Koroonagraafika: Eesti on Euroopas ühe madalama nakatumisnäitajaga riike. – ERR, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1148023/koroonagraafika-eesti-on-euroopas-uhe-madalama-nakatumisnaitajaga-riike> (06.02.2021).

<sup>92</sup> Puhm, C.-R. Kuldmedal: Eestist sai maailma suurima nakatumisnäitajaga riik. – Postimees, 2021. Arvutivõrgus: <https://tervis.postimees.ee/7199970/kuldmedal-eestist-sai-maailma-suurima-nakatumisnaitajaga-riik> (06.04.2021).

<sup>93</sup> Näitaja fikseeriti 6. aprillil 2020. Koroonaviiruse andmestik. – Terviseamet, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonakaart> (06.04.2021).

<sup>94</sup> Näitaja fikseeriti 18. märtsil 2021. *Ibidem*.

<sup>95</sup> Mõnes Põhja-Eesti haiglas sai see tõenäosus ka reaalsuseks, näiteks Rakvere Haigla mõlemad nakkuseosakonnad olid märtsi lõpu seisuga patsientidest täitunud, mistõttu oli haigla sunnitud ühe patsiendi saatma Tartu Ülikooli Kliinikumi. Viita-Neuhaus, A. Rakvere haigla koroonaosakonnad on täis. – Virumaa Teataja, 2021. Arvutivõrgus: <https://virumaateataja.postimees.ee/7212881/rakvere-haigla-koroonaosakonnad-on-tais> (17.04.2021).

<sup>96</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 17.05.2020, 7.

korraldamine ning kehtestada muid liikumisvabaduse piiranguid<sup>97</sup>. NETS § 28 lg 8 alusel anti luba rakendada samu nõudeid, meetmeid ja piiranguid, mis on ette nähtud eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, ka uudse ohtliku nakkushaiguse leviku korral.

Lisaks §-le 28 muudeti ka NETS §-i 27, millega anti karantiini kehtestamise pädevus kohaliku omavalitsuse üksuselt Terviseametile või olulise mõju ilmnemisel ühiskonnale või majandusele Vabariigi Valitsusele, ning §-i 45, millega anti korrakaitseorganile pädevus kohaldada riikliku järelevalve teostamiseks korrakaitseseaduses (edaspidi KorS) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. Korrakaitseorganiks loetakse nakkushaiguse leviku tõkestamise kontekstis Terviseametit<sup>98</sup>. HOS § 19 lg 1 üks tingimustest eriolukorra välja kuulutamisel on see, et hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma eriolukorra juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Kuivõrd on aga uus NETS redaktsioon andnud Terviseametile ja Vabariigi Valitsusele pädevused olukorra lahendamiseks, sealhulgas selleks olulisel kohal olevate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamise pädevuse, ei ole enam vaja kehtestada eriolukorda, et nimetatud piiranguid rakendada.

---

<sup>97</sup> NETS § 28 lg 7 sätestab selle pädevuse puhul erisuse, et kui need meetmed toovad kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, kehtestab need Vabariigi Valitsus korraldusega.

<sup>98</sup> Meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu esimeseks lugemiseks muudetud kujul. Seletuskiri. 2020, lk 4. Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/download/a55e9789-414e-43d6-9b23-67b8a7ef27ff> (26.04.2021).

## 2. PÕHIÕIGUSTE RIIVE PROPORTSIONAALSUS JA LEGITIIMSUS

Paratamatult kaasneb liikumispiirangute kehtestamisega ka suuremal või vähemal PS-is sätestatud inimeste põhiõiguste- ja vabaduste riivamine, mida isikutel on teatud juhtudel kohustus taluda. PS § 11 järgi võib õigusi ja vabadusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, samuti peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning ei tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb seega lähtuda neljast komponendist:

- 1) kas riivel on legitiimne eesmärk?
- 2) kas riivet tekitav vahend on sobiv nimetatud eesmärgi täitmiseks?
- 3) kas riive on vajalik?
- 4) vajadusel hinnata ka kitsamat proportsionaalsust – kas vahendiga saavutatakse rohkem kui riivega kaotatakse?<sup>99</sup>

Üldistatult oli eriolukorra ning selle ajal Vabariigi Valitsuse otsustega kehtestatud liikumispiirangute eesmärk takistada COVID-19 haigust tekitava SARS-CoV-2 viiruse levikut ja inimeste massilist nakatumist sellesse, samuti leevendada negatiivseid tagajärgi Eesti majandusele<sup>100</sup>. Kuivõrd levib vastavalt eespool kirjutatule koroonaviirus piiskade teel ja aerosoolidena lähikontaktis olevate isikute vahel, samuti pindade kaudu, on nimetatud eesmärgi saavutamiseks lisaks korralikule käte hügieenile kõige olulisem minimeerida kokkupuuteid teiste inimestega. Arvestades haiguse erakordselt kerget edasikandumist inimeselt inimesele, on liikumispiirangute kehtestamine kahtlemata sobiv viis haiguse edasikandumise takistamiseks, kuivõrd ei liigu sel juhul inimesed enam massiliselt avalikes kohtades ning hoiavad teineteisega suuremat distantsi.

Põhiõigusi proportsionaalselt riivavate ja legitiimset eesmärki omavate piirangute kehtestamise juures ei ole kusjuures vajalik nimetatud eesmärgi kindel saavutamine – oluline on, et põhiõigusi riivav abinõu aitaks kaasa eesmärgi saavutamisele, muutes eesmärgi saabumise tõenäolisemaks<sup>101</sup>. Seega võib lugeda liikumispiirangutega tekitatud põhiõiguse riived legitiimseks juhul, kui nad aitavad kaasa haiguse leviku vähendamisele või pidurdamisele. Selgelt ei saa muutused toimuda üleöö – inimeste harjumine uue olukorraga võtab aega, samuti

---

<sup>99</sup> RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13 p 32.

<sup>100</sup> Purtsak, K. *Op cit*, lk 2.

<sup>101</sup> Ernits, M. PS § 11/12.

saab nakatumisnäitaja langema hakata mitte varem kui 1-2 nädalat peale piirangute kehtestamist, sest COVID-19 haiguse avaldumine organismis toimub keskmiselt 7-14 päeva pärast nakatunud isikuga kontaktis olemist<sup>102</sup>. Kui vaadata näiteks 14 päeva kumulatiivse haigestumuse näitajat 27. aprilli 2020.a seisuga, on näha mõõdukat COVID-19 leviku tempo aeglustumist sellele eelneva kahe nädala jooksul, samuti on langenud positiivsete testide osakaal ning juhitava hingamisel patsientide osakaal päeva jooksul hospitaliseeritute arvust<sup>103</sup>. Muidugi võib viiruse leviku langust põhjustada mitme erineva näitaja koosmõju, mistõttu ei saa vaid graafikuid vaadates jaatada põhjuslikku seost liikumispiirangute kehtestamise ja viiruse leviku languse vahel. Põhjusliku seose tuvastamiseks tuleks lisaks uurida, kas mujal riikides on samamoodi viiruse levik vähenenud pärast liikumispiirangute kehtestamist ning millised kõrvalmõjud võivad lisaks liikumispiirangutele veel viiruse leviku vähenemist põhjustada. Siiski esmasel hinnangul paistavad vähemasti teoreetiliselt liikumispiirangud aitavat kaasa viiruse leviku kontrolli alla saamisele.

Riigikohus on varasemalt öelnud, et abinõud saab nimetada vajalikuks ja seega proportsionaalseks, kui soovitatavat legitiimset eesmärki ei ole võimalik saavutada muude, isikut vähem koormavate meetoditega, mis samas oleks ka vähemalt sama efektiivsed kõnealuse abinõuga võrreldes ning sealjuures ei tekita riigile ebamõistlikult suurt finantskoormust<sup>104</sup>. Inimeselt inimesele lähikontakti teel leviva viiruse leviku takistamiseks on keeruline, kui mitte võimatu leida vähemalt sama efektiivseid alternatiive kui inimeste liikumise piiramine. Kuidas takistada sellise viiruse levikut, lubades samas inimestel massides koguneda?

Kui pisut utoopiliselt mõelda, siis võiks efektiivne lahendus olla näiteks skafandriladsete kaitsekostüümide kandmise kohustuse kehtestamine avalikes kohtades. Kui kõik inimesed või suurem osa neist kannaksid pidevalt avalikes kohtades liikudes kaitsekostüümi, oleks viiruse edasilevimine sisuliselt võimatu. Sel juhul oleks tegemist aga inimest oluliselt rohkem koormava variandiga kui liikumispiirangud – skafandris tegutsemine on ebamugav ning selle soetamiseks ei jagu kindlasti kõigil inimestel rahalisi ressursse, mistõttu suur osa ühiskonnast ei saaks nimetatud kohustust täita. Samuti oleks kaitseülikonna kandmine välistatud muu hulgas jõusaalis või ujulas trenni tehes, poes riiete proovimisel ja söögikohtades einestades, kuivõrd takistaks kostüüm nimetatud tegevuste tegemise täielikult. Ent kui nii paljudes avalikes

---

<sup>102</sup> Mis on koroonaviiruse haigus COVID-19? *Op cit.*

<sup>103</sup> Orav, A. T. Graafikud. Terviseameti ülevaade: COVID-19 leviku tempo Eestis on aeglustunud. – Delfi. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/89716429/graafikud-terviseameti-ulevaade-covid-19-leviku-tempo-eestis-on-aeglustunud>? (17.03.2021).

<sup>104</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

kohtades jäetaks kaitseülikond kasutamata, on viiruse levimine siiski üsna tõenäoline ning isegi, kui enamikel inimestel oleks rahalist võimekust kaitsekostüümi soetamiseks, ei täidaks ilmselt nende kandmise nõue enam eespool nimetatud tingimust, et põhiõigusi riivav abinõu peab muutma eesmärgi saavutamise tõenäolisemaks.

Ühe alternatiivina, õigupoolest liikumispääskaartidega kaasaskäiva, ent nende ulatust vähendava meetmena on võimalik viiruse levikut avastada ja tõkestada masstestimise teel. Masstestimise eesmärk seisneb selles, et lisaks nakatunute hulga, profiili, piirkondliku paiknemise jmt statistika hankimisele aitab see ära hoida uusi nakatunuid, kuna tuvastab ka nende isikute nakatumise, kes omal initsiatiivil testimata ei läheks või kes on COVID-19 suhtes asümptomaatilised, s.t neil ei esine haigusele iseloomulikke sümptomeid ning inimene tunneb end justkui tervena<sup>105</sup>. Siiski aitaks masstestimine vältida vaid liikumispääskaartide isikutele, kes ei ole COVID-19 positiivsed ega nendega kokku puutunud. Muudel juhtudel tuleb ikkagi tagada liikumispääskaartide isikute suhtes, kes on viirusekandjad või lähikontaktid, vastasel korral saab viirus efektiivselt edasi kanduda vaatamata sellele, et viirusekandjad on tuvastatud. Masstestimist on mõned piirkonnad juba proovinud: näiteks Slovakkias testiti 2020. a aasta oktoobri lõpus ja novembri alguses 3,6 miljonit Slovakkia elanikku, s.o umbes 65% kogu elanikkonnast. Testimiseks kasutati immuunkromatograafia meetodit ehk süljeproovi võtmist ninast või kurgu tagaseinast, testimaks COVID-19 antikehade olemasolu süljes – see on ühtlasi üks kiiremaid viise SARS-CoV-2 viiruse tuvastamiseks organismist. Kuivõrd oli tegemist väga mastaapse projektiga, rajati selleks ligi 5000 testimispaika ning kaasati 40 000 sõjaväelast, meditsiinitöötajat ja vabatahtlikku. Tulemused näitasid, et positiivsete testide osakaal kahe testi võrdluses<sup>106</sup> langes 60% ning nakatumisnäitaja langes 50%. Esimese testimislaanega tuvastati, et umbes 1,06% testitutest ehk 50,5 tuhat inimest andsid COVID-19 haiguse suhtes positiivse testitulemuse – neile kehtestati rangemad liikumispääskaartid, samal ajal negatiivse tulemusega isikutele anti sertifikaat, mis lubas neil vabalt liikuda. Lisaks tagati paremad isolatsiooni-tingimused isikutele, kelle elukorraldus ei võimaldanud neil end efektiivselt isoleerida.<sup>107</sup> Seega masstestimine aitab takistada viiruse levikut siiski vaid juhul, kui nakatunute ja nende lähikontaktsete suhtes kehtivad endiselt edasi liikumispääskaartid, sest muudmoodi kui nakatunut teistest inimestest isoleerides on võimatu takistada viiruse edasikandumist.

---

<sup>105</sup> Raffle, A.E., Pollock, A.M., Harding-Edgar, L. Covid-19 mass testing programmes. – The BMJ, 2020;370:m3262. Arvutivõrgus: <https://www.bmj.com/content/bmj/370/bmj.m3262.full.pdf> (13.02.2021).

<sup>106</sup> Esimene test tehti 31. oktoobril või 1. novembril ning teine nädal hiljem.

<sup>107</sup> Burki, T. Mass testing for COVID-19. – The Lancet, 2020/1, lk e317. Arvutivõrgus: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2666-5247%2820%2930205-6> (13.02.2021).

Tegelikult arutas ka Eesti Vabariigi Valitsus masstestimise algatamist Saaremaal juba eriolukorra ajal<sup>108</sup>. Esimeste plaanide kohaselt pidi masstestimine aset leidma vabatahtlikkuse alusel ning sarnaselt Slovakkiale oli testimise eesmärk antikehade tuvastamine organismis<sup>109</sup>. 2021. aastal on läbi viidud mass- ehk laustestimisi asutuste- ja ettevõtetesiseselt – näiteks 2021. aasta märtsi alguses Kiviõli hooldekodus läbi viidud SARS-CoV-2 antigeenide tuvastamiseks korraldatud laustestimise tulemusel avastati lausa 72<sup>110</sup> ja märtsi lõpus Kuperjanovi jalaväepataljonis 56 COVID-19 positiivset tulemust<sup>111</sup>. On näha, et masstestimine tõepoolest aitab avastada COVID-19 haigeid ning seeläbi haigeid teistest isoleerides haiguse edasilevikut tõkestada. Samuti on ilmselt enamike inimeste jaoks proovi andmine, kas siis ühel või lausa mitmel korral, ilmselt vähem koormav kui pidevalt oma liikumise piiramine ja enese isoleerimine ühiskonnast pelgalt preventiivsel eesmärgil. Samas on oluline, et masstestimine ei jääks ühekordseks projektiks, vaid toimuks regulaarselt, et avastada uusi nakatunuid, kes ehk varasemate testimiste käigus on saanud ekslikult negatiivse tulemuse<sup>112</sup> või jäid testimisest kõrvale või on nende nakatumine nii varases staadiumis, et viirus ei ole veel organismis tuvastatav. On aga küsitav, kas Slovakkiale sarnase masstestimise korraldamine Eestis laiemalt ja regulaarsemalt on meie riigile rahaliselt vastuvõetav. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb aga sügavuti analüüsida riigieelarvet, liikumispiirangute tagamiseks ning inimeste testimiseks vajalike kulutuste hulka ja muid tegureid. Tähelepanuta ei tohiks jätta ka seda, kuidas mõjutavad liikumispiirangud, eelkõige avalikes kohtades viibimise keelu põhjustatud ettevõtete ajutine sulgemine riigi majandust ning kui laastav on pideva kodus istumise ja teistest inimestest distantse hoidmise mõju inimeste vaimsele tervisele – võrreldes korduvate COVID-19 haiguse testimistega ja pisut kergemate piirangutega.

Masstestimise kõrval, mis on üldjuhul pigem vabatahtlikkuse alusel korraldatav, on võimalik korraldada ka samadel eesmärkidel ja meetoditel põhinevat sundtestimist. Selle juures tuleb aga arvestada, et niisugune inimese kehalisse puutumatusesse sekkumine nagu kohustuslikus korras inimeselt proovide võtmine on PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatuse tõsine riive, mis on

---

<sup>108</sup> Lomp, L.-E. Valitsuse otsus: Saaremaal viiakse läbi masstestimine. – Postimees, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/6946570/valitsuse-otsus-saaremaal-viiakse-labi-masstestimine> (11.04.2020).

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Pihlak, A. Laustestimine tõi vaktsiiniskeptilises Kiviõli hooldekodus 72 koroonapositiivset. – Maaleht, 2021. Arvutivõrgus: <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/92798421/laustestimine-toi-vaktsiiniskeptilises-kivioli-hooldekodus-72-koroonapositiivset> (11.04.2021).

<sup>111</sup> Paju, K. Kuperjanovi jalaväepataljonis läbiviidud laustestimine andis 56 positiivset tulemust, haiged viiakse isolatsiooni riigi teise otsa Paldiskisse. – Õhtuleht, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/1029793/kuperjanovi-jalavaepataljonis-labiviidud-laustestimine-andis-56-positiivset-tulemust-haiged-viiakse-isolatsiooni-riigi-teise-otsa-paldiskisse> (11.04.2021).

<sup>112</sup> Kuivõrd ei anna ükski testimismeetod sajaprotsendilist tõenäosust viiruse tuvastamiseks organismis.

sätte teise lause kohaselt lubatud üksnes seaduse alusel ja muu hulgas tervise kaitseks.<sup>113</sup> COVID-19 pandeemia leviku tõkestamise meetmed on üsna selgelt juhitud tervise kaitse eesmärgist, ent kas see on piisav väitmaks, et masstestimine sunni alusel on riivatud põhiõigusi ja -vabadusi proportsionaalselt ja legitiimselt? Eriolukorra ajal, mil nakatumisnäitaja riigis oli maksimaalselt 56,58<sup>114</sup>, on see vastus üsna kindlalt eitav, kuna nakatunute arv riigis ei olnud sel ajal kriitiliselt kõrge. Samas aasta hiljem, kui nakatumisnäitaja küündis lausa üle 1500<sup>115</sup> ja haiglad olid, nagu käesolevas töös varasemalt selgitatud, täituvuse piiril, võiks haiguse nii tõsine levik ja seega isikute tervise kaitse vajadus tõepoolest kaaluda üle eraelu puutumatuse riive. Nagu PS § 26 teine lause ütleb, on lubatud riivata eraelu puutumatust vaid seaduse alusel. See tähendab, et sund- või masstestimise legitiimsuseks on vajalik seadusemuudatus, millega sätestataks niisuguse testimisviisi alused ja kord.

Kuigi 2020. aasta kevadel kehtinud eriolukorra ajal ei saanud veel rääkida COVID-19 vaktsiinidest, on teema muutunud aktuaalseks aasta hiljem, s.t 2021. aasta kevadel, kui esimesed vaktsiinitootjad on oma COVID-19 vaktsiinid masstootmisesse lasknud. Seega saab ühe alternatiivina liikumispirangutele vaadelda sundvaksineerimist. Kui valdav enamus inimkonnast oleks COVID-19 vastu vaksineeritud, oleks haiguse edasikandumine oluliselt raskendatud või põeksid vaksineeritud inimesed haigust läbi oluliselt kergemini, mis päädib nimetatud haiguse tõttu surnute osakaalu vähenemisega ning haiglate töökoormuse vähenemisega<sup>116</sup>. Sundvaksineerimine võib tähendada füüsilist sundi kasutades isikule vaktsiini sisestamist, aga ka leebemal viisil isiku mõjutamist vaksineerimise teostamiseks – näiteks tööandjapoolne surve, et vaksineerimisega mittenõustuvate töötajatega lõpetatakse töösuhe või riigipoolne rahatrahv vaksineerimisest keelduvatele isikutele<sup>117</sup>. Teoreetiliselt oleks selline tulemus haiguse leviku tõkestamisel ideaalne, ent reaalsuses on see vähemalt magistritöö valmimise ajaks veel alternatiiv, milleks Eesti ühiskond ei ole valmis. Vaktsiinide kiire turule jõudmine ning mõningad harvad kõrvalnähud osadel vaksineeritudel on muutnud

---

<sup>113</sup> Jaanimägi, K., Oja, L. PS § 26/27.

<sup>114</sup> Näitaja fikseeriti 6. aprillil 2020. Koroonaviiruse andmestik. – Terviseamet, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonakaart> (06.04.2021).

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Plotkin, S. A., Rodrigues, C. M. Impact of Vaccines; Health, Economic and Social Perspectives. – Frontiers, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmicb.2020.01526/full> (24.04.2021).

<sup>117</sup> Näiteks Prantsusmaal on võimalik lapsevanemaid karistada rahatrahviga kuni 30 000 eurot või vangustega kuni kaks aastat teo eest, millega jäetakse oma lapsed vaksineerimata difteeria, teetanuse ja lastehalvatuse vastu. Nimetatud haiguste vastu vaksineerimine on Prantsusmaal kohustuslik. Todd, T. French parents face jail for refusing to inoculate children. – France24, 2014. Arvutivõrgus: <https://www.france24.com/en/20141009-french-parents-face-jail-refusing-inoculate-children> (21.04.2021).

inimesed skeptiliseks, pannes nad keelduma vaktsiinist<sup>118</sup>. Samuti on veel 2021. aasta kevadelgi teadmata vaktsiini tekitatava immuunsuse kestus SARS-CoV-2 viiruse suhtes<sup>119</sup>. Inimeste vastumeelsus vaktsiinile aga tähendab, et kui nende suhtes rakendatakse sundvaktsineerimist, tunnevad nad oluliselt intensiivsemat riivet oma põhiõigustele ja -vabadustele. Õieti ei ole ka demokraatlikule õigusriigile iseloomulik niisugune vaatepilt, kus isikut survestatakse lubama enda organismi süstida aineid, mille mõju osas puuduvad piisavad teaduslikud andmed. Olgu see siis kas tööandjapoolne surve testida vältimaks tööandjapoolset töölepingu ülesütlemist või radikaalsem meditsiinasutusepoolne isiku kinni võtmine ja süstla käsivarde surumine.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et kuigi kohustuslik vaktsineerimine riivab inimese füüsilist puutumatust ja õigust era- või pereelu austamisele, kuulub kohustusliku vaktsineerimise regulatsioon täielikult siseriikliku seadusandja pädevusse, kellel on õigus kehtestada erinevaid sanktsioone ja meetmeid isikute suhtes, kes keelduvad kohustuslikest vaktsiinidest. Nimetatud meetmed peavad samas olema kooskõlas seadustega, vajalikud ning omama õiguspärast eesmärki. Tähtis on ka, et kui riik määrab sanktsioonid vaktsineerimiskohustuse mittetäitmise eest, peab ta ka kehtestama kahju hüvitamise kohustuse isikule võimalike tervisekahjustuste ilmnemisel vaktsineerimise tõttu.<sup>120</sup> Hetkel on veel COVID-19 vaktsiinid liiga selleks uudsed, s.t nende kestus organismis ja võimalikud kõrvalmõjud on veel lõpuni välja selgitamata, et riik saaks võtta vastutuse muuta see kohustuslikuks vaktsiiniks ning kehtestada kahju hüvitamise võimalus vaktsiinist tekkinud kahjustuste puhul. Oleks keeruline lubada hüvitist millegi eest, mille esinemise võimalus ei ole veel täielikult tõestatud. Seega vähemalt seni, kuni ei ole teaduslikult tõestatud erinevate vaktsiinide kestus, kõikvõimalikud kõrvalnähud ja muu vajalik info, ent olemas on siiski vaktsiinid ja esmane info nende toimimise kohta, saab pidada proportsionaalseks vahendiks COVID-19 nakkushaiguse leviku tõkestamisel massvaktsineerimist, mis põhineb vabatahtlikkusel. Ei ole siiski välistatud, et piisavate teaduslike tulemuste saamisel oleks COVID-19 vastane vaktsiin võimalik lisada näiteks kohustusliku vaktsineerimiskava hulka, kui selleks on alust ja vajadust.

---

<sup>118</sup> Popov: venekeelne elanikkond ei usalda kasutusel olevaid vaktsiine. – ERR, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608143017/popov-venekeelne-elanikkond-ei-usalda-kasutusel-olevaid-vaktsiine> (11.04.2021); Eesti inimeste ohutunnetus koroonaviiruse leviku suhtes on võrreldes juuliga kahekordistunud. – Turu-uuringute AS, 2020. Arvutivõrgus: <https://turu-uuringute.eu/eesti-inimeste-ohutunnetus-koroonaviiruse-leviku-suhtes-on-vorreldes-juuliga-kahekordistunud/> (11.04.2021).

<sup>119</sup> Seladi-Schulman, J. How Long Does It Take to Develop Full Immunity After the Second COVID-19 Vaccine? – Healthline, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.healthline.com/health/how-long-after-the-second-dose-of-the-covid-vaccine-are-you-immune#first-dose-immunity> (11.04.2021).

<sup>120</sup> EIKo 47621/13, *Vavrička jt vs. Tšehhi Vabariik*, p 91.



Seega on selge, et vähemalt tänapäevaste, eelkõige tehnoloogiliste ja finantsiliste võimaluste ja teadmiste juures ei ole võimalik alternatiivselt välja pakkuda isikut ja riiki vähem koormavat, ent samal ajal vähemalt sama efektiivset meetet COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks, mis ei eeldaks liikumispäärangute kehtestamist. Tõsi, masstestimine võib küll oluliselt ära hoida uusi nakatumisi, ent regulaarsete masstestimiste korraldamine paneks ilmselt riigile ebamõistlikult suure finantskoormuse, mis ei ole liikumispäärangute kõrval mõistlik alternatiiv. Samuti toimiks ka massvaktsineerimine viiruse leviku tõkestamisel edukalt, ent selleks on vaja esmalt piisavas koguses vaktsiine ja teada nende efektiivsust.

## **2.1 Liikumispäärangutega riivatud põhiõigused**

On selge, et igasuguste päärangute kehtestamisel on potentsiaalne oht, et nendega riivatakse põhiseaduses sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi. Järgnevalt on analüüsitud, milliseid Eesti Vabariigi Põhiseaduses sätestatud põhiõigusi 2020. aasta eriolukorra ajal kehtestatud liikumispäärangud riivata võisid ning kas konkreetne riive oli õiguspärane. Riive proportsionaalsuse hindamiseks tuleb aga eristada isikuid, kelle õigusi liikumispäärangutega rikuti, sest erinevate gruppide puhul on proportsionaalsus erinev. Laias laastus saab nimetatud isikud jagada nelja gruppi:

- 1) COVID-19 positiivse proovi andnud isikud ehk viirusekandjad;
- 2) viirusekandjaga ühes majapidamises elavad isikud;
- 3) viirusekandjaga lähikontaktis olnud isikud ehk lähikontaktised;
- 4) kõik ülejäänud isikud, kellel ei ole seost ega kokkupuuteid viirusekandjaga.

Etteruttavalt olgu öeldud, et järgnevalt ei hinnata põhiõiguste riive proportsionaalsust viirusekandjate suhtes, sest magistratöö autori hinnangul on pandeemia ulatust, SARS-CoV-2 viiruse leviku kiirust ja COVID-19 haiguse võimalikku rasket kulgu arvestades proportsionaalne ajutiselt riivata seaduses lubatud ulatuses viirusekandjate õigusi. Küll aga analüüsitakse teiste isikute gruppide õiguste riivamise proportsionaalsust.

### **2.1.1 Õigus vabale eneseteostusele**

PS §-s 19 sätestatud õiguse vabale eneseteostusele puhul on tegemist üldise vabaduspõhiõigusega, mille rikkumist ei analüüsita juhul, kui rikutud või riivatud on mõnda teist, spetsiifilist

vabaduspõhiõigust<sup>121</sup>. Kuigi põhiseadus ise vaba eneseteostust ei defineeri ega ava, on selle all mõeldud „igauhe õigust teha ja tegemata jätta mida iganes<sup>122</sup>“. Kuna liikumispiirangutega on siiski riivatud ka teisi vabaduspõhiõigusi, siis PS §-l 19 analüüsi käigus rohkem ei peatuta.

## 2.1.2 Õigus vabadusele ja isikupuutumatusale

PS § 20 annab õiguse vabadusele ja isikupuutumatusale, mida võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras, muuhulgas p 5 järgi nakkushaige kinnipidamiseks. NETS § 4 lg 1 alusel on vabadust lubatud võtta vaid NETS § 2 lg 1 p-s 3 nimetatud eriti ohtlike nakkushaiguste puhul, milleks on katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos. Tegemist on kinnise loeteluga, mis tähendab, et eriolukorraaegse NETS-i redaktsiooni kohaselt ei ole koroonaviirusesse nakatunud isikult vabaduse võtmine tema tahte vastaseks haiglaravi kohaldamiseks lubatud<sup>123</sup>.

Samas on küsitav, kas näiteks eneseisolatsiooni kohustus nakatunud ja tema lähikontaktsetel, mis kehtestati korraldusega nr 52, on käsitletav vabaduse võtmisena PS § 20 mõttes. Seadusandja on PS §-ga 20 kaitstavaks õigushüveks lugenud vaid füüsilise vabaduse, kaitstes isikuid kas kinnipidamise, vahistamise või vangistuse korral, mis on toime pandud avaliku võimu organite poolt<sup>124</sup>. Ühelt poolt ei ole eneseisolatsiooni jäämine nakatumisel või haigega kokkupuutel vabatahtlik, vaid kohustuslik nõue. Teiselt poolt ei ole isolatsiooni jäämine Eestis tagatud otseselt sunni kui sellisega, võrreldes näiteks vahistamisega, kus isikul ei ole võimalik omal soovil vanglast väljas käia. Selge on see, et riiklikult pandud kohustust olla teistest isikutest isoleeritud rikkuda ei tohi. Ent lähikontaktsetel (sh nendel, kes elavad viirusekandjaga koos) oli siiski lubatud käia teistest eraldatuna õues jalutamas<sup>125</sup> ning ilmselt ei seisneks isolatsioonikohustuse rikkumine ka selles, kui isik sõidaks üksi autoga ilma sellest väljumata või aknaid teiste isikute läheduses avamata kasvõi teise Eesti otsa. Seega kuigi eneseisolatsiooni nõue võtab inimeselt sisuliselt vabaduse elada oma elu viisil, mismoodi isik seda teiste õigusi arvestades elada soovib, ning kohustus sarnaneb sisult kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) §-s 128 sätestatud elukohast lahkumise keelu tõkendile<sup>126</sup>, ei saa liigitada seda PS § 20 järgi

---

<sup>121</sup> Ernits, M. PS § 19/5.

<sup>122</sup> *Ibidem*, PS § 19/3.

<sup>123</sup> Pärast eriolukorda lisati NETS-i uudse ohtliku nakkushaiguse mõiste, mida on täpsemalt analüüsitud käesoleva töö leheküljel 26.

<sup>124</sup> Maruste, R.; Kolk, T. PS § 20/5.

<sup>125</sup> Korralduse nr 52 punkt 4 alapunkt 4.

<sup>126</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 29.12.2020, 10.

vabaduse võtmise alla, kuivõrd ei ole riive inimese vabadusele liikuda nii koormav, et võrrelda seda muude vabaduse võtmise liikidega, näiteks vahistamise või kahtlustatavana kinnipidamisega. Seega eneseisolatsiooni kohustus ja muud eriolukorraga sätestatud liikumispiirangud PS § 20 kaitstavate alternatiivide alla ei liigitu, mistõttu liikumispiirangutega, mis eriolukorra ajal 2020.a kevadel kehtestati, ei saa põhiseaduse järgi rikkuda või riivata isiku õigusi füüsilisele vabadusele ja isikupuutumatussele.

### 2.1.3 Õigus vabalt liikuda

Eelkõige puudutavad eriolukorra ajal kehtestatud liikumispiirangud PS §-s 34 nimetatud õigust vabalt liikuda. See tähendab nii liikumist ühest kohast teise kui ka mingis konkreetses kohas viibimist, näiteks kaubanduskeskustes, baarides või haridusasutustes viibimist ajal, mil need olid kohustatud olema külastajate jaoks suletud<sup>127</sup>, kaitstes isikut seega leebemate liikumispiirangute eest kui vahistamine või kahtlustatavana kinnipidamine. Liikumisvabaduste piiramise õiguse ja korra sätestab HOS<sup>128</sup>, mille § 31 lg 3 järgi on hädaolukorra lahendamiseks Vabariigi Valitsusel ja eriolukorra juhul õigus kehtestada liikumisvabaduse piiranguid eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjendanud hädaolukorra lahendamiseks. Erinevalt PS §-st 20 on §-s 34 välja toodud põhiõiguse riive lubatavus laiendatud ka isikutele, kes ei ole ise nakatunud ega endale või teistele seetõttu ohtlikud – eesmärgiga hoida ära tervete inimeste nakatumine<sup>129</sup>.

Kõige selgemalt piirab õigust vabalt liikuda 26.03.2020 kehtestatud korraldus nr 52. Korralduse punktide 1 ja 2 kohaselt pandi COVID-19 haiguse suhtes positiivse diagnoosi saanud inimestele ning nendega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele kohustus mitte lahkuda oma elukohast või püsivast viibimiskohast – haigestunute puhul kuni tervenemiseni. Olgu märgitud, et korraldus nr 52 puudutab vaid isikuid, kes on viirusekandjad, elavad viirusekandjaga koos või on olnud temaga lähikontaktis, s.t korraldus ei mõjuta kuidagi nende isikute õigusi, kes nimetatud kategooriate alla ei liigitu. Kuivõrd haigusest tervenemise aeg varieerub klassikaliselt 1-2 nädala vahel, ent võib kesta ka rohkem kui kolm nädalat või lausa mitu kuud<sup>130</sup>, võib nimetatud piirang tähendada paljude inimeste jaoks väga tõsist ja pikaajalist

---

<sup>127</sup> Roosma, P. PS § 34/2.

<sup>128</sup> *Ibidem*, PS § 34/11.

<sup>129</sup> *Ibidem*, PS § 34/11.

<sup>130</sup> Sissons, B. What to know about long COVID. – Medical News Today, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.medicalnewstoday.com/articles/long-covid> (11.04.2021).

vabalt liikumise õiguse riivet, keelates sisuliselt inimestel elada neile tavapäraseks saanud elustiili – seda muidugi juhul, kui nimetatud elustiili osaks on aeg-ajalt elukohast lahkumine. Kui riik nõuab, et isik ei lahkuks oma elukohast või teeks seda ainult äärmisel vajadusel, näiteks tervishoiutöötaja või politseiametniku korraldusel, isikute elu või tervist ohustava hädajuhtumi korral või esmatarbekaupade soetamiseks, kui selleks ei ole muud võimalust, siis see on vähemalt õigusriigi tasandil äärmiselt suur põhiõiguste riive, mille õiguspärasus sõltub teatud kõrgemast eesmärgist, mida loodetakse saavutada.

Õigust vabalt liikuda riivab tugevalt ka eriolukorra juhi korraldus nr 30, s.o Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta. Korralduse punktiga 1 kehtestati nimetatud saartel viibivate inimeste suhtes keeld lahkuda saare territooriumilt ning keeld siseneda sinna neil, kes seal korralduse jõustumise hetkel ei viibinud. Korralduses kehtestatud liikumiskiirangud kehtisid seega kõigile inimgruppidele – ka neile, kes ei ole COVID-19 haiguse suhtes positiivsed ega sellise inimese lähikontaktsed. Korralduse punkti 2 kohaselt ei kehti piirang inimeste suhtes, kes aitavad kaasa COVID-19 probleemi lahendamisele kas meditsiinilist abi pakkudes, proove, kaupu ja varustust transportides, ja kohalikele, kes naasevad oma saarel asuvasse elukohta. Seega nähtub punktist 2 eelkõige, et keeld siseneda saartele kohaldub näiteks inimeste suhtes, kes soovivad siseneda saarele turismi eesmärgil, omamata saarel elukohta või sellega muud punktis 2 nimetatud seost. Samuti kohaldub keeld lahkuda saarelt inimesele, kes saare elanikuna soovib minna mandrile. Tänapäevasele demokraatlikule õigusriigile ei ole varem, enne pandeemiat olnud kohane takistada inimeste ligipääsu riigi teatud territooriumitele – selline piiramine oli pigem iseloomulik Nõukogude Liidu okupatsiooniperioodil, mil piiriäärsed alad ja näiteks Sillamäe linn oli külastajatele suletud<sup>131</sup>, ning kontroll saabuvate isikute suhtes oli range. Seega, kuna korraldus piirab ka nende isikute liikumist, kes ei ole COVID-19 positiivsed ega lähikontaktsed, on tegemist üsna tugeva PS §-s 34 sätestatud põhiõiguse riivega, millist Eesti Vabariik ei ole vähemalt oma taasiseseisvumisperioodi jooksul kohanud.

Samas on PS § 34 teises lauses välja toodud alused, mille puhul on liikumisvabaduse piiramine seaduses sätestatud alustel ja korras lubatud – näiteks nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Korralduse nr 52 eelnõus on selgitatud, et teiste inimestega kontaktide vältimine kodus viibimise teel aitab vähendada viiruse leviku tõenäosust ning liikumise piiramine „on vajalik

---

<sup>131</sup> Viira, A. Avasta Eestimaad. Sillamäe: kunagine salastatud linn, mille aadressiks kirjutati Moskva 400. – Õhtuleht, 2016. Arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/743985/avasta-eestimaad-sillamae-kunagine-salastatud-linn-mille-aadressiks-kirjutati-moskva-400> (11.04.2021).

inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, et tõkestada COVID-19 haigust põhjustava viiruse levikut“<sup>132</sup>. Samamoodi saab kõrgemale seada tervise ja avaliku huvi kaitse inimeste soovist reisida – eelkõige ülemaailmse pandeemia ajal – reisimine ei ole elutähtis vajadus, küll aga on seda tervis. Võrdluses mõne teise riigiga olid Eestis kehtestatud liikumispiirangud õigust vabalt liikuda pigem vähem riivavad. Näiteks Itaalias oli samal ajal, s.o 2020. aasta kevadel kõigil isikutel keelatud liikuda avalikes kohtades ilma põhjuseta – liikuda võis meditsiinilises hädaolukorras, tööalastel põhjustel või esmavajadusel<sup>133</sup>. Eestis kehtis sarnane piirang korralduse nr 54 p 5 kohaselt vaid Saaremaa ja Muhu vallas ning seda kõigest kuu aega. Hiinas Hubei provintsis kehtestati juba kevadel täielik maskikandmise kohustus kõigile inimestele, samuti keelati ühistranspordiliiklus, piirates seega inimeste võimalust vabalt liigelda<sup>134</sup>. Arvestades taaskord viiruse levimisviisi ja selle nakkusohtlikkust, on arusaadav, et PS §-s 34 sätestatud liikumisvabaduse piiramine on üks efektiivsemaid viise eriolukorra kehtestamise eesmärgi, s.o COVID-19 haiguse leviku tõkestamise saavutamiseks.

#### 2.1.4 Eraelu puutumatus

PS § 26 sätestab eraelu puutumatuse. Sätte kohaselt on igaühel õigus sellele, et avalik võim ei sekkuks tema era- ega perekonnaellu, andes isikule tõrjeõiguse ning paneb riigile peale kohustuse hoiduda isiklikku eraellu sekkumisest<sup>135</sup>. Nii õiguskirjanduses kui -praktikas on tekkinud probleeme eraelu mõiste ühese sisustamise küsimuses, ent laiemal tõlgenduse kohaselt kuulub selle alla kogu isiku terviklikkus, sh nii füüsiline kui ka vaimne puutumatus<sup>136</sup>.

Viiruse leviku tõkestamiseks liikumispiirangute kehtestamisel on aga üleval küsimus eraelu puutumatuse kui põhiõiguse riivamises, eelkõige sellest küljest, et liikumispiirangutega tehakse palju eraelulisi kontaktide loomisi võimatuks. Eelkõige puudutab see korralduses nr 52 sätestatud kohustus COVID-19 positiivse proovi saanud isikul ja tema lähikontaktidel viibida oma elukohas kuni tervenemiseni. On üsna mõistlik, et haigestunud isik ei peaks kontakte teiste inimestega looma, et sel viisil viirust levitada. Kuigi enne COVID-19 pandeemiat oli pigem

---

<sup>132</sup> Seletuskiri eriolukorra juhi korralduse juurde liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. 2020, lk 1. Arvutivõrgus:

<https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).

<sup>133</sup> Davalgi, S. Undi, M., Annadani, R., Nawaz, A.S. Comparison of Measures adopted to combat COVID 19 Pandemic by different countries in WHO regions. – Indian Journal of Community Health, 2020/32, lk 295.

<sup>134</sup> *Ibidem*, lk 294.

<sup>135</sup> Jaanimägi, K.; Oja, L. PS § 26/19.

<sup>136</sup> Jaanimägi, K.; Oja, L. PS § 26/8.

tavaline, et rahvakeeli külmetushaigusesse haigestunud inimesed viibisid tihti vaatamata oma seisundile teiste inimeste seltsis, siis pandeemia on seda „tava“ täielikult muutnud, tekitades keskmises mõistlikus inimeses nulltolerantsi haigestunud isikute avalikus kohas viibimise osas ning samal ajal tekitades haigestunud keskmises isikus arusaama, et haigena tuleb püsida kodus. Samas ei ole eraelu puutumatuse riive proportsionaalsus nii selge nende isikute suhtes, kes on viirusekandjaga koos elavad isikud, lähikontaktset või üleüldse viirusega mitte kokku puutunud, kuigi tõenäoliselt on nakkushaiguse pandeemiast tingitud eriolukorras siiski üldine huvi rahva tervise osas kõrgemal kohal kui individuaalne soov käia kohtumistel.

PS § 26 teine lause annab võimalused eraelu puutumatuse riive lubatavaks tunnistamiseks. COVID-19 pandeemia kontekstis on nendest võimalustest kõige olulisem ehk tervise kaitse eesmärk. Samuti peab sätte kohaselt riive olema konkreetse seadusega lubatav.<sup>137</sup> Seaduslik alus eriolukorra kehtestamise lubamiseks tuleneb, nagu varasemalt märgitud, PS § 87 p-st 8, koostoimes HOS § 19 lg-ga 1, ning liikumispirangute kehtestamise lubavad HOS § 31 lg-d 1 ja 3 ning HOS § 32. Tervise kaitse eesmärk on üks olulisemaid põhiõigusi põhjusel, et tervis on kõikidele inimestele eluks vajalik. Kuigi eraelu puutumatus on samuti oluline põhiõigus, tagades inimestele võimaluse elada neile soovitud viisil ja kohtuda kellega iganes, siis tekitab nakkushaiguse ülemaailmne kiire levik olukorra, kus tervise kaitse on prioriteetne eraelu puutumatuse kaitse kõrval, vähemalt ajutiselt seaduslikel alustel. Kuivõrd on liikumisvabaduse piirangute kehtestamine juhitud eesmärgist kaitsta inimeste tervist, on PS § 26 ehk eraelu puutumatuse riive antud juhul lubatav.

### **2.1.5 Ettevõtlusvabadus**

PS § 31 kohaselt on Eesti kodanikel ja kui seadus ei sätesta teisiti, siis ka mittekodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlust on riigikohus defineerinud üsna laialt, sõnades, et ettevõtlus on sisuliselt igasugune tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus, olgu selleks siis kauba tootmine, müümine, teenuse osutamine, vara realiseerimine või muu<sup>138</sup>. PS § 31 annab ühelt poolt isikule nõudeõiguse, et riik ei sekkuks tema ettevõtlustegevusse, ning paneb teiselt poolt riigile vastava kohustuse seda mitte teha ja samal ajal tagada meetmed vaba turu toimimiseks<sup>139</sup>. Riigikohus on sõnanud, et PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus annab ettevõtjatele pigem võimaluse

---

<sup>137</sup> Jaanimägi, K., Oja, L. PS § 26/27.

<sup>138</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. PS § 31/5.

<sup>139</sup> *Ibidem*, PS § 31/6.

„toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta“, mitte ei taga automaatselt ettevõtetele riigipoolset abi kasumi teenimisel<sup>140</sup>.

Eriolukorra meetmete rakendamise korraldusega (nr 77) riivati nimetatud põhiõigust. Korralduse punktis 3 toodud avalikes kohtades tegutsevatel või nimetatud teenuseid pakkuvatel teenusepakkujatel ei ole võimalik nimetatud teenuseid pakkuda distantsilt või on see protsess keeruline, ressursi nõudev ning mitte eriti tulus. Näiteks *live*-kontsertide ja etenduste edastamisel interneti teel ei ole võimalik kontrollida, et kõikidel vaatajatel oleks ostetud pilet. Samamoodi esineb probleem spordiürituste korraldamisel virtuaalselt või hajutatult pikema perioodi peale, mis eeldab korraldajalt lisaressursse võistlusraja üles seadmiseks ning võimaldab osavõtjatel võistelda ainult üksi või kahekesi ilma pealtvaatajateta<sup>141</sup>. Sellistel võistlustel osalemine ei ole aga paljude üritustel osalejate jaoks nii atraktiivne, mistõttu võib spordiürituste korraldajal saamata jääda tulu, mida ta eelduslikult oleks saanud juhul, kui ürituse korraldamine oleks lubatud tavapärasel moel.

Kõige tugevamalt riivasid kehtestatud liikumispääsõidud ettevõtlusvabadust turismisektoris, kuivõrd pandi sisuliselt terves maailmas turismireisimine vähemalt kaheks kuuks pausile. Otseselt või kaudselt mõjutasid inimeste reisimist nii Eestiseselt kui rahvusvaheliselt kõik kehtestatud liikumispääsõidud, jättes tühjaks hotellid, lennujaamad, tühistades ekskursioonid ja paketteisid. Samuti oli raskendatud inimeste Soomes tööl käimine.

PS § 31 ei nimeta sõnaselgelt võimalusi ettevõtlusvabaduse piiramise lubatavuseks, selgitades vaid, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Riigikohus on seda põhimõtet avanud, sõnades, et ettevõtlusvabaduse piiramiseks peab olema mõjuv põhjus ning intensiivsem ettevõtlusvabaduse riivamine eeldab mõjuvat põhjust, samuti on oluline, et see põhjus lähtuks avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ning enesestmõistetavalt õiguspärane<sup>142</sup>. Kõige rohkem puudutas ettevõtlusvabaduse riivamine isikuid, kes ei olnud viirusekandjad ega lähikontaktid, mis tähendab, et riive nende suhtes oli üsna intensiivne. Käesoleva magistratöö autoril puuduvad piisavad meditsiinilised teadmised hindamaks, kui kõrge peab riigi nakatumisnäitaja olema

<sup>140</sup> RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13 p 112.

<sup>141</sup> Näiteks korraldati 38. Tartu Maastikumaraton virtuaaljooksuna, milles sai osaleda määratud ajavahemikus omale sobival ajal vabalt valitud distantsil ning diplom koos medaliga saadeti osalejale kahe nädala jooksul postiga koju. KKK. 38. Tartu Maastikumaraton. – Klubi Tartu Maraton, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.tartumaraton.ee/et/yritused/jooksumaraton/38/maraton/kkk/> (24.04.2021).

<sup>142</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02 p 14.

selleks, et oleks õigustatud avalike kohtade sulgemine ja sellega seonduvalt väga paljude ettevõtjate ettevõtlusvabaduse piiramine Eestis, ent kui arvestada, et liikumispiirangute kestus oli maksimaalselt kaks kuud, mis on võrdlemisi lühike aeg, ning eesmärgid, mida liikumispiirangud täitma pidid, olid äärmiselt olulise kõikidele inimestele, võib ettevõtlusvabaduse riivamise põhjust pidada mõjuvaks. Kahtlust ei ole, et liikumispiirangute kehtestamiseks nakkushaiguse leviku tõkestamise eesmärgil oli olemas kaalukas avalik huvi ning vajadus kaitsta isikute õigust tervise kaitsele. Nendest põhjendustest lähtudes võib öelda, et ettevõtlusvabaduse kui põhiõiguse riivamine eriolukorra ajal oli küll intensiivne, ent olukorda arvestades omas mõjuvat põhjust, mis lähtus avalikust huvist ja isikute õiguste kaitse vajadusest, oli kaalukas ning õiguspärane.

### **2.1.6 Õigus rahumeelsele kogunemisele ja koosolekute pidamisele**

Kuivõrd keelati eriolukorra ajal ka avalikud üritused ja muud rahvakogunemised, piirati selliste korraldustega ka PS §-s 47 toodud õigust rahumeelsele kogunemisele ja koosolekute pidamisele. Tegelikult riivas PS §-i 47 juba ainuüksi üldiste liikumisvabaduse piirangute kehtestamine, nagu korralduse nr 45 punktis 1 kehtestatud ja rahvakeeli tuntud kui 2+2 nõue<sup>143</sup>, mis oma loomult takistavad igasugust inimeste kogunemist. Nimetatud põhiõigus tagab inimestele õiguse eelkõige isiklike poliitiliste ja kodanikuühiskondlike huvide ja seisukohtade kujundamiseks, väljendamiseks ning kaitsmiseks rahumeelsel viisil ning selle piiramise alused on samas paragrahvis ka suletud loeteluna välja toodud. Üheks kogunemisõiguse piiramise alternatiiviks on ka nakkushaiguse leviku tõkestamine ning selle tagamise meetoditena on välja toodud näiteks koosoleku või kogunemise keelamine, laialisaatmine või muu lõpetamine, osavõtjate arvu piiramine või üksikute isikute keelamine osaleda või oma seisukohti väljendada eesmärgiga tagada koosoleku rahumeelsus ja kontrollitavus (KorS § 71).<sup>144</sup>

Keelatud koosolek on KorS § 62 järgi koosolek, millega kokkuvõtlikult ohustatakse kas Eesti iseseisvust, põhiseaduslikku korda, territoriaalselt terviklikkust, õhutatakse vihkamist, vägivalda, diskrimineerimist või kuritegude toimepanekut<sup>145</sup>. Need on alused, mille puhul saab koosoleku lugeda automaatselt keelatuks ning annab politseile õiguse ilma kaalutusõigusega koosolek laiali saata. Samas on politseil õigus kaalutusõigust kasutades koosolek lõpetada muu

---

<sup>143</sup> S.t keeld viibida avalikes kohtades rohkem kui kahel inimesel üheskoos ning samas nõue hoida kõikide inimestega vähemalt kahemeetrist vahet.

<sup>144</sup> Kask, O. PS § 47/10.

<sup>145</sup> Korrakaitseadus. – RT I, 13.03.2019, 95.



hulgas juhul, kui koosoleku pidamine tekitab vahetu kõrgendatud ohu ning ohtu ei ole võimalik tõrjuda vähem riivavat meetet kasutades (KorS § 73 lg 2 p 2), samuti on prefektil õigus enne koosoleku toimumist selle pidamine keelata samal põhjusel (KorS § 72 lg 1 p 2). Kui riigis on kehtestatud eriolukord ja liikumispiirangud senitundmatu ja võimalike raskete tagajärgedega nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, mis kandub edasi inimeselt inimesele nendevahelise kontakti kaudu, siis on arusaadav, et igasugune koosolekute korraldamine ja koosviibimine tekitab vahetu kõrgendatud ohu nakkushaiguse edasikandumiseks ning seda ohtu saab kõige mõistlikumalt tõrjuda koosoleku lõpetamise või toimumise keelamisega. Kogunemine ja koosolekute pidamine ei ole eluks vajalik toiming ning selle ajutine keelamine võib üsna kindlalt aidata kaasa nakkushaiguse leviku tõkestamise eesmärgi täitmisele, samuti on 21. sajandil võimalik väga lihtsalt korraldada koosolekuid ja muid arutelusid veebi vahendusel videokõne teel. Viimane annab seega võimaluse väita, et kuigi füüsilise kogunemise õigust eriolukorra ja liikumispiirangutega riivati, siis virtuaalne „kogunemine“ oli endiselt võimalik ning inimeste võimalust pidada koosolekuid piirangutega täielikult ära ei võetud. Seetõttu oli põhjendatud ja proportsionaalne PS §-is 47 toodud põhiõiguse, milleks on õigus rahumeelsele kogunemisele ja koosolekute pidamisele, riive, mis seisnes füüsilise kogunemise keelamises, kuivõrd oli võimalik kaudselt koguneda ja koosolekuid pidada veebi vahendusel.

## **2.2 Kaitstav põhiõigus – õigus tervise kaitsele**

Teiselt poolt aitavad eriolukorra ajal sätestatud liikumispiirangud tagada põhiõigust tervise kaitsele, mis on sätestatud PS §-s 28. Ka korralduste endi lõppsõnas on välja toodud, et korraldusega on kehtestatud „inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks täpsemad meetmed, mis on hädavajalikud viiruse leviku tõkestamiseks“<sup>146</sup>. Tegemist on üheaegselt nii sooritus- kui tõrjepõhiõigusega, andes ühelt poolt isikule õiguse nõuda, et keegi ei sekkuks tema tervisesse ega takistaks tervishoiuteenustele ja/või tervisealasele teabele ligipääsu, teiselt poolt pannes riigile kohustuse tagada isikule tervisekahjustuse, haigestumise või vigastuse korral tervishoiuteenuste osutamine ning asendussissetulek<sup>147</sup>. See tähendab, et riigil on kohustus kasutada erinevaid ennetavaid meetmeid, et tagada võimalikult paljude isikute tervise kaitse. Nimetatud kohustus hõlmab endas nii elukeskkonna parandamist kui ka näiteks haigustesse nakatumise vältimist. Tervise kaitse puudutab seega nii viirusekandjaid, kes on huvitatud kiire ja tõhusa tervishoiuteenuse saamisest, kui ka nende lähikontaktseid ja isikuid,

---

<sup>146</sup> Näiteks Vabariigi Valitsuse korraldus nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ ja korraldus nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“.

<sup>147</sup> Henberg, A.; Muller, K. PS § 28/4.

kes ei ole viirusekandjaga kokku puutunud – et nad võiksid kindlad olla, et võimalikul haigestumisel oleks ka neil võimalik saada kiiret ja tõhusat tervishoiuteenust, aga samaaegselt tunda riigipoolset kaitset vältimaks haigestumist.

Kuivõrd on koroonaviiruse levik kiire ning juba enne eriolukorra kehtestamist oli teiste riikide näitel teada, et paljud inimesed vajavad nimetatud viirushaigusega võitlemiseks meditsiinilist abi või lausa intensiivravi, ilmnes oht, et liikumispiranguid mitte kehtestades saab viirus vabalt levida ning seetõttu meditsiinisüsteemi üle koormata. See aga tähendaks, et riik ei oleks suuteline tagama inimestele §-s 28 sätestatud põhiõigust tervise kaitse näol. Seega nakkushaiguse pandeemia korral eriolukorra ja liikumispirangute kehtestamine aitab konkreetselt kaitsta isikute tervist haiguse eest, mis võib kaasa tuua surma või olulised tervisekahjustused, aga ka täita põhiseaduslikku kohustust tagada võimalikult suure hulga inimeste tervise kaitse, osutades selleks tervishoiuteenuseid.

On selge, et eriolukorra ajal kehtestatud liikumisvabaduse piirangutega riivati mitmeid PS-is sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi – kõike eelkõige selleks, et kaitsta PS §-is 28 toodud õigust tervise kaitsele. Kuigi kõik põhiõigused on olulised ja nõuavad võrdväärset kaitset, võib väita, et tervis on elamiseks mõnevõrra vajalikum element kui õigus koguneda või avalikke kohti külastada ajal, mil maailm vaevleb nakkushaiguskriisis. See tähendab, et valdavalt on avalikkusel suurem huvi selle vastu, et pigem oleks tagatud tervise kaitse kui eelnimetatud, kui võib öelda, eluks mittevajalikud põhiõigused – seda proportsionaalselt tervist ohustava ohuallika, piirangute intensiivsuse ja kestvusega. Kuigi proportsionaalsus on küllaltki subjektiivne termin ning hõlmab endas arvukalt näitajaid sõltuvalt kontekstist, milles teda kasutatakse, on õigustatud eriolukorra ajal kehtestatud liikumispirangute poolse põhiõiguste riive pidamine proportsionaalseks, pidades silmas COVID-19 nakkushaiguse võimalikku kahju tekitamist inimeste elule ja tervisele ja meditsiinisüsteemile. Seda eelkõige põhjusel, et piirangud kehtsid maksimaalselt 2 kuud, s.o võrdlemisi lühikest aega, ning neid leevendati pidevalt ja vastavalt sellele, millised olid riigisiseseid nakatumisnäitajad.

### 3. VASTUTUS LIIKUMISPIIRANGUTE RIKKUMISE EEST

#### 3.1 Haldusmenetlus

Selleks, et tagada subjektidepoolne korralduste täitmine, on riigil vastavalt VVS-ile ja erinevatele eriseadustele sõltuvalt valdkonnast kohustus teostada riiklikku järelevalvet<sup>148</sup>. KorS § 2 lg 4 järgi tähendab riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada või selgitada välja ohud ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Korrakaitseorgan on KorS § 6 lg 1 mõttes seaduse määрусega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. NETS § 44 lg 1 järgi teostab riiklikku järelevalvet NETS alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle ja on seega korrakaitseorgan Terviseamet – seega Terviseamet teostab riiklikku järelevalvet NETS § 22 lg-s 3 nimetatud ja valdkonna eest vastutava ministri määрусega kehtestatud nakkushaiguste tõrje nõuete ja meetmete täitmise osas. Kui nõudeid ei ole täidetud, on vastavalt NETS § 49 lg-le 2 Terviseametil pädevus alustada väärteomenetlus NETS §-de 46–48 alusel. Samas eriolukorra ajal see nii ei olnud: NETS § 26 järgi kohaldatakse eriolukorra ajal nakkushaiguse leviku tõkestamiseks HOS-i. HOS ei nimeta otseselt §-des 31 ja 32 nimetatud korralduste täitmise üle järelevalve teostajat, ent HOS § 52 alusel on eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumise korral väärteo menetlemiseks antud pädevus Politsei- ja Piirivalveametile. Ning kuivõrd on vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti põhimääрусega § 1 lg-le 1 ja § 8 p-le 1 riikliku järelevalve teostamine PPA ülesanne<sup>149</sup>, siis kaudselt teostati riiklikku järelevalvet oma tavapärase tööülesannete käigus ka eriolukorra korralduste järgimise üle, alustades rikkumiste ilmnemisel vastavasisulisi menetlusi.

Riiklik järelevalve on näiteks patrullpolitseiniku poolt kahtlase sõidumaneeriga mootorsõiduki juhile peatamiskorralduse andmine, vajalike dokumentide kontrollimine ja/või indikaatorvahendi kasutamine võimaliku alkoholijoobe tuvastamiseks. Liikumispiirangute rikkumisest tuleneva ohu vältimiseks teostatav riiklik järelevalve on näiteks kaubanduskeskuste külastamine kontrollimaks, et sealsed kauplused on külastajate jaoks suletud ning nendes kauplustes, mis võivad olla avatud, on tagatud desinfitseerimisvahendid ja hoiatussildid riigis kehtiva eriolukorra ja liikumispiirangute kohta.

---

<sup>148</sup> VVS § 75 järgi teostatakse riiklikku järelevalvet KorS-i ja teiste seaduste alusel. Riikliku järelevalve meetmed on sätestatud KorS-i 3. peatükis.

<sup>149</sup> Politsei- ja Piirivalveameti põhimääрус. – RT I, 10.01.2020, 4.

KorS § 28 lg 1 järgi on korrakaitseorganil õigus teha avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutus ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamiseks ning hoiatada teda tagajärgedest, mis võivad tekkida ettekirjutuse mittetäitmisel. Avaliku korra eest vastutav isik on isik, kes tekitab ohu, mis järelevalve teostamise käigus avastati<sup>150</sup> – liikumispääsõiguste kontekstis seega isik, kes on rikkunud kehtestatud liikumispääsõigusi, näiteks jõusaali pidav juriidiline isik, kes on vaatamata korralduses nr 29 kehtestatud liikumispääsõigustele oma jõusaali külastajatele avanud.

Ettekirjutus on sisult ja vormilt haldusakt HMS § 51 lg 1 mõttes, seega peab selles olema täidetud HMS-is haldusaktile kehtestatud materiaalsed ja formaalsed nõuded<sup>151</sup>. Kui avaliku korra eest vastutav isik ei täida talle tehtud ettekirjutusi õigeaegselt, kasutab korrakaitseorgan KorS § 28 lg 2 alusel temale antud kaalutlusõigust kohaldada isiku suhtes sunniraha maksmise kohustust, s.t kohustada isikut maksma kindlaks määratud rahasumma. Kaalutlusõigus seisneb antud juhul selles, et korrakaitseorganil on kohustus veenduda, et tema valitud sunnivahend on proportsionaalne, otstarbekas ja tõhus<sup>152</sup>. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) alusel on võimalik määrata sunniraha, et motiveerida isikut täitma temale tehtud ettekirjutust<sup>153</sup>. Sunniraha võib ühele isikule sama ettekirjutuse täitmata jätmisel määrata ka korduvalt<sup>154</sup>, kui see on proportsionaalne, tõhus ja otstarbekas.

Vastavalt ATSS § 3 lg-le 2 ei käsitata sunniraha karistusena – kui isikult mõistetakse välja sunniraha, siis ei kajastu see karistusregistris. Sunniraha määramisel on mõistlik seega esmalt analüüsida, kas see on piisav meede eesmärgi saavutamiseks ehk isiku motiveerimiseks täitma temale ettekirjutusega pandud kohustusi<sup>155</sup>. Eitava vastuse korral võib olla mõistlik kasutada mõnd muud meetet – näiteks näeb KorS § 28 lg 3 sellisel juhul ette õiguse kohaldada vahetut sundi KorS 5. peatükis sätestatud järgides. Oluline on, et sunnirahale ei omistataks konkreetse juhtumi kontekstis karistuslikku iseloomu, sest muidu ei täida sunniraha enam temale seadusandja poolt antud eesmärgi<sup>156</sup>.

Vastavalt ATSS § 3 lg-le 1 kohaldatakse sunnivahendi rakendamisel antavatele aktidele ja tehtavatele toimingutele haldusmenetluse seadust (HMS), arvestades haldustäitemenetluse

---

<sup>150</sup> Kranich, H. KorS § 28/2.

<sup>151</sup> Kranich, H. KorS § 28/3.

<sup>152</sup> Kranich, H. KorS § 28/4.

<sup>153</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.

<sup>154</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 101.

<sup>155</sup> Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica, 2015/8, lk 721-722.

<sup>156</sup> *Ibidem*, lk 722.

erisusi, ent sunnivahendi määramine ise toimub eraldiseisva haldustäitemenetluse raames. Haldustäitemenetluse erisusena ilmneb olulise põhimõttena eelkõige see, et sunniraha määramisel ei saa jätta ka isikule seatud kohustuse täitmise nõudmist unarusse – kohustus tuleb endiselt täita, et kaitstavad õigushüved ei jääks kaitseta.<sup>157</sup>

Sunniraha hoiatus ja sunniraha rakendamine on sisuliselt kaks eraldi etappi sunniraha kohaldamise menetluses. ATSS ei anna sõnaselget vastust, millise haldustegevuse liigiga on kummagi etapi puhul tegemist. Valitseva arvamuse järgi on mõlema puhul tegemist HMS § 51 mõttes haldusaktiga, ent on ka teooriaid, mille järgi on need haldustoimingud HMS § 106 mõttes<sup>158</sup>. Magistritöö autori hinnangul on õige liigitada sunniraha hoiatus ja rakendamise tegevused haldusakti alla, kuivõrd mõlemad on regulatiivse sisuga – sunniraha hoiatus kui ettekirjutus on sisuliselt käsk isikul sooritada kindlaksmääratud ajaks teatud toiming ning sunniraha rakendamine on käsk maksta kindlaksmääratud summa. Samuti viitab haldusaktile see, et mõlema haldustegevuse liigi puhul on tegemist ühepoolse regulatsiooniga, s.t need on suunatud füüsilisele või juriidilisele isikule, omamata regulatiivset mõju riigi suunas, ning tegemist on üksikaktidega – mõlemad on suunatud kindlaksmääratud adressaadile.

Samas on Riigikohus jõudnud mõnel juhul ka teistsugusele järeldusele, öeldes, et kuivõrd hoiatus sunniraha kohaldamisest ei avalda otseselt mingisugust sundi või regulatiivsust isikule, selgitades pelgalt kohustuste täitmata jätmise tagajärgi, on see käsitatav haldustoiminguna HMS § 106 mõttes<sup>159</sup>. Sama on Riigikohus öelnud ka sunniraha rakendamise kohta – selline teavitus on haldustoiming, kuivõrd ei oma teavitus täitemenetluse algatamisest isikule otsest regulatiivset mõju<sup>160</sup>. Seega on segadusttekitav sunniraha kohaldamise kui haldustegevuse olemus ning kuna seadusandja ei ole üheselt täpsustanud haldustegevuse liiki, tuleb lähtuda sellest, millised tunnused konkreetsel sunniraha hoiatusel ja rakendamisel on – kas sellel on pigem haldusakti või toimingu tunnused<sup>161</sup>.

Sunniraha kohaldamisel on korrakaitseorganil õigus otsustada ka selle määr. Sunniraha määr peab olema piisavalt kõrge, et isikul tekitada motivatsioon täita ettekirjutusega talle pandud kohustused, ent siiski piisavalt mõistlikus ulatuses, arvestades isikust tuleneva ohu tõsidust ja

---

<sup>157</sup> *Ibidem*, lk 723.

<sup>158</sup> *Ibidem*, lk 724.

<sup>159</sup> RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p-d 9, 10.

<sup>160</sup> RKHKo 22.04.2014, 3-3-1-72-14, p 11.

<sup>161</sup> Jäätma, J. *Op cit*, lk 726.

selle likvideerimise keerukust, samuti pidades silmas isiku majanduslikku võimekust. KorS § 28 lg 2 kolmandas lauses on üldnormina sätestatud, et sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär sätestatakse riikliku järelevalve eriseaduses või kui seda ei ole eriseaduses sätestatud, on sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär 9600 eurot. Eriolukorra ajal kehtestatud liikumispirangute rikkumise kontekstis on asjakohane eriseadus HOS, mille § 47 järgi on ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha ülemmäär 2000 eurot ning § 33 lg 3 järgi elutähtsa teenuse osutajale tehtud ettekirjutuse, mille sisuks on teenuseosutaja kohustamine eriolukorra ajal elutähtsat teenust osutama määratud viisil, täitmata jätmise eest 9600 eurot – sellest kõrgema sunniraha määramise akt on seega ebaseaduslik.

## **3.2 Väärteomenetlus**

Väärtegudeks loetakse karistusseadustiku (KarS) § 3 lg 4 järgi kergemad süüteod, mille eest ette nähtav karistus piirdub rahatrahvi, aresti või juhtimisõiguse äravõtmisega<sup>162</sup>. Väärteokoosseisud ei ole koondatud ühte kindlasse õigusakti, vaid need on sätestatud arvukates eriseadustes. Selle magistritöö jaoks on oluline kontrollida võimalikku vastutust HOS-is, NETS-is ja KarS-is sätestatud väärtegude toime panemise eest.

Märkimisväärne on, et vastavalt KarS § 15 lg-le 3 piisab väärteokoosseisu subjektiivse külje täitmiseks nii tahtlusest kui ka ettevaatamatusest. Seega liikumispirangute rikkumise ja/või COVID-19 nakkushaiguse levitamise aspektist ei määra väärteovastutuse osas rolli, kas isik mõõnis tekkida võivaid tagajärgi või mitte.

### **3.2.1 Hädaolukorrasedades sätestatud väärteokoosseisud**

Väärteomenetluse raames on võimalik vastutada HOS § 51 alusel, mis sätestab vastutuse eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumise eest. Sätte kohaselt võib kuni 300 trahviühiku suuruse rahatrahviga karistada isikut, kes eriolukorra ajal rikub Vabariigi Valitsuse, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud ametiisiku seaduslikke korraldusi, ning kuni 20 000 euro suuruse rahatrahviga karistada sama teo toime pannud juriidilist isikut.

---

<sup>162</sup> Aresti on võimalik KarS §-s 69 sätestatud järgides asendada ka üldkasuliku tööga. Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.

KarS § 47 lg 1 alusel on trahviühik rahatrahvi baassumma, mille suurus on 4 eurot ning rahatrahvi suurus võib olla 3–300 trahviühikut.

Vastutus HOS § 51 alusel saab isikule järgneda üksnes siis, kui ta teeb konkreetse teo, millega eriolukorra ajal pädeva isiku antud seaduslikku korraldust rikub<sup>163</sup> – seega tegevusetus antud kontekstis karistatav ei ole. Samas on ka võrdlemisi keeruline leida liikumispiirangut, mida saab rikkuda tegevusetusega – näiteks positiivse COVID-19 proovi andnud isik saab rikkuda temal lasuvat karantiinikohustust vaid aktiivse tegutsemise kaudu avalikes kohtades liikudes – passiivseks jäämine ei ole siinkohal füüsiliselt võimalikki. Tegevusetusest toime pandud väärteo eest HOS § 51 alusel vastutamine tuleks kõne alla vaid juhul, kui eriolukorra ajal kehtiks ka vaktsineerimis- või testimiskohustus ning isik jätaaks selle teo tegemata.

### **3.2.2 Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses sätestatud väärteokoosseisud**

NETS § 46 muudab väärteoks sellise teo, millega on rikutud nakkushaiguste tõrje nõudeid või nakkusohhtliku materjali käitlemise nõudeid, nähes kirjeldatud teo eest karistuseks rahatrahvi kuni 200 trahviühikut või juriidilisest isikust teo toimepanija puhul kuni 3200 eurot<sup>164</sup>. Samuti on alates 18. maist 2020 kehtima hakanud redaktsiooni kohaselt väärteo korras NETS § 46<sup>1</sup> alusel karistatav ka karantiininõuete rikkumine, mille eest on karistusena ette nähtud samas suuruses rahatrahv nagu NETS § 46 korral.

Sisult paistab NETS § 46 olevat sarnane HOS §-iga 51, mis sätestab vastutuse eriolukorra ajal antud seaduslike korralduste rikkumise eest, ning NETS § 46<sup>1</sup> võiks justkui olla HOS §-iga 51 hõlmatud. Kuigi seadusandja seda lähemalt selgitanud ei ole, järeldeb töö autor, et nimetatud sätte alusel saab isiku vastutusele võtta küll nakkushaiguse leviku territooriumil, ent mitte eriolukorra ajal. Seda väidet toetavad asjaolud, et karistus NETS §-s 46 sätestatud teo toimepanemise eest on mõnevõrra väiksem kui HOS §-s 51 sätestatud teo toimepanemise eest, ning NETS § 26 kohaselt rakendatakse nakkushaiguse leviku tõkestamiseks eriolukorra ajal HOS-i. Viimase sätte järgi võiks justkui järeldada, et kui eriolukorra ajal on rikutud Vabariigi Valitsuse või eriolukorra juhi poolt antud seaduslikke korraldusi, millega kehtestatakse

---

<sup>163</sup> Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, lk 102.

<sup>164</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 01.07.2020, 9.

meetmed nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, siis, kuivõrd on eriolukorra puhul tegemist tõsisema olukorraga, kohaldub HOS § 51 ja mitte sarnasesisulised NETS § 46 ja 46<sup>1</sup>.

Seda lähenemist ei toeta paraku hetkel Riigikogus arutlusel olev ja avalikku arutelu põhjustanud NETS muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 347 SE, kuhu plaanitakse lisada väärteokoosseisuna NETS § 46<sup>2</sup>. Sätte kohaselt on võimalik isikut väärteo korras vastutusele võtta NETS § 28 alusel kehtestatud nõuete rikkumise eest nakkushaiguse epideemilise leviku korral<sup>165</sup>. Kuna sisuliselt oleks NETS §-ga 46 hõlmatud ka § 28 alusel kehtestatud nõuete rikkumine, jääb siinkohal töö autorile selgusetuks eraldi väärteokoosseisu vajadus ja eesmärk. Vahetegu § 46 ja 46<sup>2</sup> vahel paistab olevat selles, kas nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise vahendid liigituvad nakkushaiguste tõrje nõuete üldmõiste alla või mitte. Sotsiaalministri määrus nr 123 nakkushaiguste tõrje nõuded seda justkui jaataks: määruse § 1 järgi kehtestatakse sellega „nõuded nakkushaiguste tõrje ja epideemilise leviku tõkestamise ühtseks korraldamiseks ja elanikkonna nakkusohutuse tagamiseks“ ning määrusega kehtestatud nõuete sisus ei ole samuti kaht mõistet mingil viisil eraldatud<sup>166</sup>.

Vastavalt NETS § 27 lg-le 1 on karantiin eriti ohtliku nakkushaiguse haiguskoldest välja leviku vältimiseks või tõkestamiseks kohaldatav viibimiskeeld või isikute, kaupade ja sõidukite teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise piirang või teenuste osutamise piirang. Oluline on mainida, et karantiini kehtestamine liigitub kindlasti NETS §-s 28 lg 8 nimetatud nõuete, meetmete või piirangute alla, mida võib kohaldada ka uudse nakkushaiguse suhtes, s.t karantiin nõuet saab kehtestada ka COVID-19 leviku tõkestamiseks. Karantiin nõuded on sätestatud aga määruses nr 43 karantiin nõuded ja nende täitmise järelevalve kord. Nii NETS § 46 kui 46<sup>1</sup> ei nõua seega tagajärgedena nakkushaiguse edasilevimist, piisab vaid fakti konstateerimisest, et nakkushaiguse tõrje või karantiin nõudeid on rikutud – ja subjektiivse koosseisu poolel piisab ettevaatamusest.

Samas seisneb suur erinevus NETS väärteokoosseisude ja HOS § 51 alusel selles, et viimase puhul on vastavalt HOS §-ile 52 väärteo menetlemiseks kohtuvälise menetleja pädevus antud Politsei- ja Piirivalveametile, ent NETS §-ides 46 ja 46<sup>1</sup> on vastavalt NETS §-ile 49 kohtuvälise

---

<sup>165</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 2021. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/319b2b38-cfb8-4b27-9fb0-9c515d2dc189/Nakkushaiguste%20ennetamise%20ja%20t%C3%B5rje%20seaduse%20muutmise%20ning%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (22.04.2021).

<sup>166</sup> Nakkushaiguste tõrje nõuded. – RT I, 15.05.2020, 21.



menetleja pädevus Terviseametil. Ehk kui eriolukorra ajal oli politsei pädevuses rikkumise avastamisel menetlus läbi viia, siis peale eriolukorda teavitab politsei samas olukorras Terviseametit, kes asub asja menetlema. Selline mitme asutuse vaheline asjaajamine aga pikendab selgelt menetlusprotsessi, mis võib viia selleni, et karistuse määramise ajaks on isik juba tervenened ja oma teo unustanud ning võib seetõttu näha karistuses suuremat ebaõigust. Pikemad menetlustähtajad ei aita ka nakkushaiguse leviku olukorras kehtestatud korralduste rikkumisega seotud süütegude puhul kaitsta korralduse eesmärgi saavutamist, s.o nakkushaiguse leviku tõkestamist, kuna isik võib jõuda enne määratud karistuse jõustumist ehk veel sarnaseid tegusid toime panna enne, kui tal tekib arusaam kehtestatud korralduste eesmärgist ning nende täitmise vajalikkusest, mida karistuse määramine isikus tekitada võiks.

### **3.2.3 Karistusseadustikus sätestatud väärteokoosseisud**

#### **3.2.3.1 KarS § 262 – avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumine**

KarS § 262 sätestab vastutuse avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumise eest, millele võib järgneda füüsilise isiku puhul lõige 1 alusel rahaträhv kuni sada trahviühikut, s.o vastavalt KarS § 47 lg-le 1 kuni 400 eurot, või arest ning juriidilise isiku puhul lõige 2 alusel rahaträhv kuni 2000 eurot. Nimetatud sättega kaitstav õigushüve on avalik kord, mida on varasemas kohtupraktikas mõtestatud kui „tavade, heade kommete, normide või reeglitega kinnistatud isikutevahelised suhted ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi<sup>167</sup>“. KarS § 4 lg 1 järgi on avalik kord aga ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus, mis võib konkreetse teo kvalifitseerimisel jääda veidi laiaks määratluseks<sup>168</sup>, konkretiseerimata õigusnorme ja -hüvesid, mida avalikus kohas kaitsta püütakse. Avalik koht on KarS § 54 järgi määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või kasutuses olev maa-ala, ehitis või ruum, samuti ühissõiduk. Siia alla kuuluvad seega näiteks ka takso, restoran ja kinosaal, kuivõrd on võimalik kõigil nendesse kohtadesse siseneda, aga kortermaja lukustatavat trepikoda avalikuks kohaks ei loeta, sest seal on määratud konkreetsete isikute ring, kellele on koodluku, fonoluku või võtme abil luba trepikojas viibida<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> RKKKo 21.05.2007, 3-1-1-7-07, p 7.1.

<sup>168</sup> Aas, N. KarS § 262/1.2. – Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2015.

<sup>169</sup> Kinosali võivad ju siseneda kõik, kes on soetanud vastavale kinoseansile pilet. Aas, N. KarS § 262/3.1.1.

Samas takistab KarS §-i 262 alla eriolukorra ajal kehtestatud korralduste rikkumise teo kvalifitseerumist see, et nimetatud säte toob vastutuse kaasa teatud üldnõudeid rikkuva käitumise eest. Üldnõuete sisu ei ole KarS-is avatud, see tuleneb KorS §-dest 55 ja 56. KorS § 55 lõikes 1 on toodud loetelu tegevustest, mis on avalikus kohas keelatud oma häiriva või ohtliku loomu poolest teistele avalikus kohas viibivatele inimestele. Tegemist ei ole ammendava loeteluga, sest võimatu on üles loetleda kõik juhtumid, mil isik võib käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil.<sup>170</sup> Korralduste puhul, millega kehtestati eriolukorra ajal liikumis-piirangud, ei ole aga tegemist üldnõuetega, vaid erinõuetega, s.t loodud on uued konkreetset normid selge sisu, eesmärgi ja adressaatidega, mida konkreetsetes olukorras järgima pidi. KarS § 262 alusel käitumise üldnõuete rikkumise eest karistamise võimalus loodi aga selleks, et ei oleks vaja hakata igat võimalikku üldiselt häirivat tegevust eraldi sätena üles loetlema.

Seega arvestades, et KarS § 262 kriminaliseerib teatavate üldnõuete rikkumise, aga eriolukorra ajal antud korraldustega kehtestati erinõuded, ei saa nimetatud korraldusega kehtestatud liikumispiirangute rikkumise eest isikut KarS § 262 alusel vastutusele võtta, kuivõrd on normi eesmärk kaitsta ühiskonda üldisemate ja seaduses mitte nimetatud häirivate tegevuste eest.

### **3.2.3.2 KarS § 264<sup>1</sup> – avaliku koosoleku pidamisele kehtestatud nõuete eiramine**

KarS § 264<sup>1</sup> sätestab avaliku koosoleku pidamisele kehtestatud nõuete eiramise keelu, mille rikkumisele järgneb rahatrahv kuni 200 trahviühikut, s.o KarS § 47 lg 1 järgi kuni 800 eurot, või juriidilise isiku puhul rahatrahv kuni 3200 eurot. Väärteoga kaitstav õigushüve on jällegi avalik kord<sup>171</sup>. Objektiivse teokoosseisu täidab tegu, millega on rikutud avalikus kohas peetava koosoleku pidamisele kehtestatud nõudeid. Avaliku koha mõiste on juba avatud KarS § 262 analüüsi all käesolevas magistritöös, avaliku koosoleku all on aga mõeldud mitme inimese teadlikult ja füüsiliselt koos olemist, mis on kantud mingist ühisest eesmärgist<sup>172</sup>.

Nõuded avaliku koosoleku pidamisele on toodud KorS §-des 61—68. KorS § 61 järgi toimub koosoleku korraldamine ja pidamine küll nimetatud sätteid järgides, aga arvestades HOS-is sätestatud erisustega. HOS § 32 lg 1 järgi on, nagu varasemalt selgitatud, Vabariigi Valitsusel

---

<sup>170</sup> Pars, S. KorS § 55/1. – Korrakaitseakadeemia 2017.

<sup>171</sup> Aas, N. KarS § 264<sup>1</sup>/ 1.

<sup>172</sup> Aas, N. KarS § 264<sup>1</sup>/3.1.2.—3.1.4.

ja eriolukorra juhul õigus piirata koosolekute korraldamist ja pidamist eriolukorra ajal eriolukorra piirkonnas või need üldse keelata. Seda tehti ka Vabariigi Valitsus oma 13. märtsi 2020 korralduse nr 77 punktiga 3, mille kohaselt olid alates 13. märtsist 2020 keelatud igasugused avalikud kogunemised. Seega igasugune avalikus kohas teadlik ja ühisest eesmärgist kantud füüsiline inimeste kogunemine, milles osales rohkem kui kaks isikut<sup>173</sup>, võis olla KarS § 264<sup>1</sup> korras karistatav. Kui Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht ei ole oleks seadnud HOS § 32 lg 1 alusel piirangut või keeldu avalikele kogunemistele ja koosolekutele, ei oleks saanud ka KarS § 264<sup>1</sup> alusel kogunemisest või koosolekust osa võtnud isikuid vastutusele võtta, kui KorS §-des 61—68 sätestatud muud nõuded oleksid olnud täidetud.

### 3.3 Kriminaalmenetlus

Kriminaalmenetluse raames on COVID-19 haigust tekitava SARS-CoV-2 viiruse levitamise eest isiku vastutusele võtmiseks palju erinevaid alternatiive sõltuvalt konkreetse teo asjaoludest. Rahvatervise vastu suunatud süütegudest kõnelevad KarS §-d 192 ja 193, samas on teatud juhtudel vähemalt teoreetiliselt võimalik ka vastutamine isikuvastaste süütegude sätete alusel – eelkõige juhul, kui keegi tööpoolest haigusesse ka nakatub<sup>174</sup>. Samuti, arvestades COVID-19 haiguse edasikandumise võimet ja võimalikku rasket kulgu, on alust analüüsida ka konkreetset COVID-19 haiguse levitamise kriminaliseerimine eraldiseisva kvalifikatsioonina, nagu seda on varasemalt arutletud ka HI-viiruse levitamise kontekstis<sup>175</sup>.

Konkreetselt nakkushaiguste levitamisega seotud kuriteod on sätestatud karistusseadustiku 12. peatüki 2. jaos. Eesti seadusandja on kriminaliseerinud nii eriti ohtliku nakkushaiguse ohu põhjustamise kui ka nakkushaiguse leviku põhjustamise. Mõlema delikti puhul on tegemist II astme kuriteoga, millega kaitstav õigushüve on rahvatervis<sup>176</sup>. See tähendab, et nimetatud tegude kriminaliseerimise eesmärk on kaitsta määratlemata hulga inimeste, mitte üksikute indiviidide tervist, et ühiskond laiemalt oleks toimimisvõimeline<sup>177</sup>. Tegemist on blanketsete kuriteokoosseisudega, s.t süüteokoosseisu objektiivne külg moodustub vastava valdkonna

---

<sup>173</sup> Välja arvatud pereliikmed ja inimesed, kelle töö iseloom ei võimalda distantsilt töötamist.

<sup>174</sup> Tupay, P. K. *Op cit*, lk 170.

<sup>175</sup> Rickberg, K. Teise inimese HI-viirusesse nakatamise kvalifitseerimine. – *Juridica* 10/2008.

<sup>176</sup> Laos, S. KarS § 193/1.

<sup>177</sup> Kurm, M., Laos, S. KarS 12.ptk/1.1.

seadustes sätestatud definitsioonidest ja kehtestatud nõuete rikkumisest<sup>178</sup>, antud juhul eelkõige NETS-is ja eriolukorra ajal ka HOS-is sätestatust<sup>179</sup>.

### 3.3.1 Tahtlusest ja karistamise vajalikkusest

Isiku vastutust nakkushaiguse levitamise või eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumise hindamisel tuleb esmalt vahet teha erinevatel inimgruppidel:

- 1) isik, kes teadis, et ta on viirusekandja;
- 2) isik, kes teadis, et tal on kõrgendatud tõenäosus olla viirusekandja (s.t isikule on antud lähikontaktse staatus); või
- 3) isik, kes ei ole teadlik sellest, et ta on viirusekandja või et tal lasub kõrgendatud tõenäosus olla viirusekandja,

sest iga etapi puhul on teo raskus ja isiku vastutus erinev. Igal juhul on siiski karistamise eripreventiivne eesmärk mõjutada isikut uusi sarnaseid tegusid mitte toime panema ning positiivne üldpreventiivne eesmärk eelkõige tagada õiguskorra poolt kaitstavate õigushüvede kaitse<sup>180</sup>.

Ilmselt kõige selgem on karistamise vajalikkus olukorras, kus isik teadis enese nakatumisest SARS-CoV-2 viirusega või pidas seda väga tõenäoliseks ning teadlikult rikkus liikumispääsmeid, levitades sel viisil viirust edasi ka teistele isikutele. Sellisel juhul on teo ebaõigus suurem kui siis, kui haigust levitati teadmatusel, kuivõrd isik soovib tagajärje saabumist. Kavatselt või otsese tahtlusega tegutsev isik võib samas küll rikkuda kehtestatud piiranguid või levitada haigust ühele inimesele või inimgrupile oluliselt intensiivsemalt, ent ettevaatamatult, s.t teadmatusel oma COVID-19 positiivsuse osas käitunud isik võib siiski tekitada õigushüvele suuremat kahju, kuivõrd võib ta kogemata panna oma käitumisega ohtu oluliselt rohkem inimesi, liikudes rohkem avalikes kohtades ja teiste inimeste läheduses. Kavatsusest või otsesest tahtlusest juhinduva isiku käitumine on reeglina suunatud mingi kitsama kannatanuteringi kahjustamisele.

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, KarS 12.ptk/4.1.

<sup>179</sup> *Ibidem*, KarS 12.ptk/4.3.

<sup>180</sup> Negatiivset üldpreventsiooni, milleks on ühiskonnaliikmete hirmutamine ja karistusega ähvardamine, tänapäevastes demokraatlikes riikides enam ei kasutata. Seletuskiri karistusseadustiku eelnõu juurde. *Sine anno*, lk 83. Arvutivõrgus: [https://www.academia.edu/36079021/Karistusseadustik\\_119\\_SE](https://www.academia.edu/36079021/Karistusseadustik_119_SE) (12.04.2021).

Teise punkti alla kuuluvate, s.t lähikontaktsete nakkushaiguse levitajate puhul tuleb omakorda vahet teha neil, kes järgisid eriolukorraga sätestatud liikumispiiranguid, ning neid, kes seda ei teinud. Kui isik teadlikult rikub Vabariigi Valitsuse korraldusi, muuhulgas hoida teiste isikutega distantsi, siis pidi ta vähemalt pidama võimalikuks, et sellise käitumisega võib ta levitada edasi nakkushaigust. Siiski ei saa isikule automaatselt omistada kaudset tahtlust nakkushaiguse levitamise osas ainuüksi seetõttu, et ta rikkus eriolukorra ajal antud korraldusi – automaatse tahtluse omistamiseks peaks riigis või isiku viibimise piirkonnas olema nakatumisnäitaja teatud piisavalt kõrgel tasemel või olema isik viirusekandjaga kokku puutunud piisavalt intensiivselt, et tema nakatumine oleks teatava tõenäosusega oodatav tagajärg. Sellest tõenäosusest tulenevalt on viirusekandjaga lähikontaktis olnud isiku poolt nakkushaiguse levitamisel võimalik kas isiku juhendumine (kaudsest) tahtlusest KarS § 16 lg 4 mõttes või ettevaatamatusest KarS § 18 mõttes – viimane eelkõige olukorras, kus isik lootis küll vältida teiste isikute nakatamist, aga ebaõnnestus. Igal juhul ei esineks ilmselt ebaõiglust selliselt haigust levitanud isiku karistamises, sest isik ei ole omalt poolt täitnud kohustust temast tuleneva ohu ära hoidmiseks, vaid vastupidi – isik on teinud lubamatult palju selleks, et haigus saaks võimaluse edasi kanduda. Selliste isikute karistamise laiem eesmärk on üldpreventsiooni korras mõjutada inimesi järgima liikumispiiranguid, mis on kehtestatud haiguse leviku tõkestamiseks, ning lisaks kitsamalt anda konkreetsele isikule signaal, et valitsuse tasemel kehtestatud reeglid on täitmiseks kõigile ning neid rikkudes, muuhulga ka ettevaatamatusest, tuleb valmis olla tagajärgede eest vastutamiseks.

Keerulisemaks läheb vastutuse küsimus nende inimeste suhtes, kes ei ole teadlikud oma viirusekandja staatusest, levitades seetõttu haigust enese teadmata. Teadmatus COVID-19 viirusekandja staatuse osas tuleb kõige selgemini esile olukorras, kus isik on asümptomaatiline, s.t ei oma tajutavaid haigusele iseloomulikke sümptomeid. Kui sellises olukorras levitada nakkushaigust, on võimalik isiku vastutamine nii tahtlikult kui ka ettevaatamatusest teo toime panemise eest, ent vastutus võib ka üleüldse ära langeda. Sarnaselt oma lähikontaktse staatusest teadlikule piirangute rikkujale võib ka siin väita, et iga mõistlik inimene peab vähemalt mõnna, et kui ta rikub piiranguid, mille eesmärk on hoida ära COVID-19 haigust põhjustava viiruse edasikandumine, on alati teatav tõenäosus, et just tema tõttu võib haigus varjatud kujul siiski edasi kanduda. Olenevalt nakatumisnäitajatest konkreetses piirkonnas ja riigis üldiselt võib see tõenäosus varieeruda väga palju ning on keeruline, kui mitte võimatu üheselt määratleda, alates millisest nakatumisprotsendist riigis või piirkonnas saab rääkida sellest, et isik pidi vähemalt mõnna temast tulenevat ohtu nakkushaiguse edasikandumisel, s.t tegutses liikumispiiranguid rikkudes teise isiku haigestumist põhjustades kaudse tahtlusega. Kui valitsus

on juba kehtestanud üldised liikumispiirangud, siis on ilmselt tegu riigis ja/või maailmas niivõrd kriitilise olukorraga, et ühiskonnas ohtlikuks peetakse ka nende isikute vabalt liikumist, kes ei ole teadlikud oma viirusekandja ega lähikontaktse staatusest – ühiskond on seisukohal, et ka selliste isikute liikumine põhjustab vastuvõtmatult suure tõenäosusega viiruse levikut.

Samas on olukord veidi erinev siis, kui isikul on tekkinud enda suhtes nakkushaiguskahtlus NETS § 19 lg 1 mõttes, s.t isik tuvastab enesel COVID-19 haigusele iseloomulikud kliinilised nähud nagu köha, peavalu, palavik vms, ning ta ei ole sellegipoolest võtnud vaevaks end COVID-19 haiguse suhtes testida. Kui selline isik rikub liikumispiiranguid, peab ta igal juhul vähemalt mõnna, et tema tegevuse tagajärjel võib nakkushaigus levida ja teised isikud nakatuda. Selline tahtlik õigusrikkumine on väärt ühiskonna poolt suuremat hukkamõistu kui asümptomaatiliste isikute poolt nakkushaiguse levitamine, ent ka siin saab rääkida isiku karistamisest karistusseadustiku alusel vaid teatud kõrgete nakatumisnäitajate puhul – ainult liikumispiirangute kehtestamise vajalikkus ei tingi automaatselt vajadust isiku kriminaalkorras vastutusele võtmiseks.

### **3.3.2 Vastutus isikuvastaste süütegude eest**

Teiste inimeste nakkushaigusega nakatamise eest on teoreetiliselt võimalik isik vastutusele võtta isikuvastaste süütegude sätete alusel, s.t tervisekahjustuse või raske tervisekahjustuse tekitamise, aga miks mitte ka tapmise eest. Kuigi käesoleva magistritöö valmimise ajal on teemakohase kohtupraktika puudumise tõttu COVID-19 pandeemia uudsuse tõttu antud analüüs kõigest teoreetiline, on COVID-19 maailmas aktuaalne ja kiiresti eskaleeruv probleem. Arvestades, et COVID-19 haigusesse nakatumine võib lõppeda surmaga, on tõenäoline, et isiku vastutusele võtmine selle nakkushaiguse levitamise eest eesmärgiga nakatada konkreetseid isikuid võib ühel hetkel muutuda aktuaalseks diskussiooniks ka Eestis.

#### **3.3.2.1 Kehaline väärkohtlemine**

Kuivõrd enamik inimesi põeb COVID-19 haiguse läbi võrdlemisi kergelt, on teadlikult teist inimest nakatades ilmselt kõige tõenäolisem vastutus teise inimese tervise kahjustamise eest KarS § 121 alusel. Tervist saab defineerida väga laialt, aga karistusõiguslikult on jäänud seisukohale, et tervis on inimese füüsilise ja mentaalse heaolu seisund ning füüsiline heaolu tähendab eelkõige organismi sellist seisundit, milles kõik koed ja elundid on terved ning

toimivad ilma tõrgeteta<sup>181</sup>. Nakkushaiguse COVID-19 sümptomite hulka kuuluvad peavalu, maitse- ja haistmismeelte kadu, köha, hingamisraskused jt tekitavad organismis häireid<sup>182</sup>, mistõttu ei ole organism korras ning ilmneb kehalise heaolu puudumine, seega esineb tervisekahjustus.

Objektiivsest küljest täidab KarS § 121 koosseisu ka tegu, millega on tahtlikult põhjustatud tervisekahjustus, milleks antud kontekstis on COVID-19 haigusesse nakatumine ning selle põdemine sümptomitega. Ilmselt oleks liiga kauge väita, et isik vastutab tervisekahjustuse tekitamise eest, kui kannatanu põeb nakkushaiguse läbi sümptomiteta – tervisekahjustust ei ole ju sel juhul ilmnenu. Subjektiivselt on aga selle süüteokoosseisu täitmiseks vajalik vähemalt kaudne tahtlus ehk isik peab vähemalt mõnna, et tema teatud viisil tegutsemine või tegevusetuks jäämine tõenäoliselt põhjustab teise isiku nakatumise. Siin aga ilmneb erinevus KarS §-ide 193 ja 121 vahel – kui § 193 koosseisu täitmiseks tuleb tuvastada kaudne tahtlus või ettevaatamatus kehtestatud nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise osas<sup>183</sup>, siis § 121 puhul on isiku (kaudne) tahtlus suunatud konkreetselt nende isikute nakatamisele, kellele viirusekandja rohkem kui 15 minutiks alla kahe meetri kaugusele läheneb.

### 3.3.2.2 Raske tervisekahjustuse tekitamine

KarS § 118 lg 1 järgi vastutamiseks tuleb esmalt tuvastada, kas isik, kes on nakkushaigust teisele isikule tahtlikult levitanud, on põhjustanud mõne KarS § 118 lg-s 1 nimetatud alternatiivse tagajärje. COVID-19 haigusesse nakatamisel on eelkõige kõne all võimalik ohu tekitamine teise isiku elule (p 1), tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud (p 2), raseduse katkemine (p 4), elundi kaotus või selle tegevuse lakkamine (p 6) või isiku surm (p 7). Ülejäänud tagajärgede saabumine on kas võimatu, nagu punktis 5 toodud nägu oluliselt moonutav ravimatu vigastus, või äärmiselt ebatõenäoline ja seega väga nõrgas põhjuslikkus seoses COVID-19 haigusesse haigestumisel, nagu punktis 3 nimetatud raske psüühikahäire.

Oht isiku elule võib olla COVID-19 kontekstis saanud juba siis, kui isik on sattunud intensiivravi osakonda, aga kindlasti saab lugeda ohu elule saabunuks olukorras, kus isik on juhitalval hingamisel. Samuti on esinenud olukordi, kus COVID-19 haigusest tekib isikul

---

<sup>181</sup> Kurm, M. KarS § 121/1; § 118/1.2.

<sup>182</sup> Coronavirus. Symptoms. *Op cit.*

<sup>183</sup> Lg 1 puhul lisandub sellele tahtlus nakkushaiguse levitamise osas ning lg 2 puhul ettevaatamatus sama tagajärje tekitamise osas.

tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud – konditsiooni nimetatakse pikaaegseks Covidiks (ingl. k *long covid*) ning sellest taastuvad inimesed vaevlevad sageli veel mitu kuud peale COVID-19 diagnoosi saamist jõuetuse, töövõime vähenemise ja muude haigussümptomite käes<sup>184</sup>.

On leitud, et rasedad naised võivad COVID-19 haigusesse haigestumisel vajada sagedamini haiglaravi, eelkõige intensiivravi ja lisahapnikku kui samas vanuses mitte-rasedad naised, samuti on suurem oht COVID-19 haiguse suhtes positiivse raseda naise puhul enneaegse sünnituse esile tulekuks<sup>185</sup>. Samas loeb seadusandja raseduse katkemiseks ka enneaegset sünnitamist või vajadust raseduse katkestamiseks<sup>186</sup>. Tõenäosus, et COVID-19 haiguse tõttu haiglaravi vajaval naisel katkeb rasedus, on väga madal<sup>187</sup>, ent siiski on see tõenäosus olemas. Probleemkohaks võib tegu KarS § 118 lg 1 p 4 kvalifitseerides saada põhjusliku seose tuvastamine, et kannatanul katkes rasedus või ilmnes enneaegne sünnitus justnimelt seetõttu, et konkreetse isiku teo tagajärjel haigestus ta COVID-19 haigusesse – s.t, et välistatud on kannatanupoolsed kontaktid kõikide teiste isikutega, nagu ka kõik teised võimalikud põhjused raseduse katkemiseks või enneaegseks sünnitamiseks. Samuti on keeruline tuvastada tahtlus – nimelt KarS § 118 lg 1 p 4 alusel vastutamiseks peab teo toimepanija omama konkreetset raseduse katkemise kui tagajärje osas otsest või kaudset tahtlust<sup>188</sup>. Tahtluse tõendamist raskendab oluliselt ka asjaolu, et COVID-19 ei too otseselt kaasa suurenenud tõenäosust raseduse katkemiseks. Ent kui tahtlus on võimalik tuvastada, siis teoreetiliselt on vastutus COVID-19 haigusesse nakatamise eest KarS § 118 lg 1 p 4 alusel võimalik, kui sellega kaasneb raseduse katkemine (või enneaegne sünnitamine).

---

<sup>184</sup> Änilane, E., Orav, A. T. Paljud koroonahaiged ei taastugi. Kuus eestlast räägivad oma loo kuudepikkusest võitlusest: „See imeb su kuivaks, tühjaks. Pead uuesti alustama.”. – Eesti Päevaleht, 2020. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/91839181/paljud-koroonahaiged-ei-taastugi-kuus-eestlast-raagivad-oma-loo-kuudepikkusest-voitlusest-see-imeb-su-kuivaks-tuhjaks-pead-uuesti-alustama> (18.04.2021); Seladi-Schulman, J. *Op cit*.

<sup>185</sup> Allotey, J., Stallings, E., Bonet, M., *et al.* Clinical manifestations, risk factors, and maternal and perinatal outcomes of coronavirus disease 2019 in pregnancy: living systematic review and meta-analysis. – BMJ, 2020/370:m3320. Arvutivõrgus: <https://www.bmj.com/content/bmj/370/bmj.m3320.full.pdf> (18.04.2021).

<sup>186</sup> Kurm, M. KarS § 118/10.

<sup>187</sup> USA-s läbi viidud uuringu kohaselt oli nimetatud tõenäosus 2,2 %. Delahoy, M.J., Whitaker, M., O'Halloran, A., *et al.* Characteristics and Maternal and Birth Outcomes of Hospitalized Pregnant Women with Laboratory-Confirmed COVID-19. Morbidity and Mortality Weekly Report. US Department of Health and Human Services/Centers for Disease Control and Prevention, 2020/69, 38, lk 1352. Arvutivõrgus: <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/pdfs/mm6938e1-H.pdf> (18.04.2021).

<sup>188</sup> Kui isikul on raseduse katkemise osas kavatsus, subsumeerub tema tegu KarS § 125 alla. Samas on KarS § 19 järgi võimalik isiku vastutus KarS § 118 lg 1 p 4 järgi ka siis, kui see on vähemalt ettevaatamatusest põhjustatud enamohtlik tagajärg KarS §-s 121 kirjeldatud terviekahjustusele või kehavigastusele. Kurm, M. KarS § 118/14.3.



COVID-19 tagajärjena on võimalik ka elundi kaotus või selle tegevuse lakkamine. Ilmselt ei saa siinkohal kõneleda südame töö lakkamisest, kuivõrd liigituks sellise enamohtrliku tagajärje puhul tegu kas KarS § 118 lg 1 p 7 järgi kvalifitseeritavaks surma põhjustamiseks, KarS § 117 järgi surma põhjustamiseks ettevaatamatusest või lausa KarS § 113 järgi tapmiseks. KarS § 118 lg 1 p 6 järgi elundi kaotamisest või selle tegevuse lakkamisest saab rääkida näiteks juhul, kui isiku kopsud saavad haiguse tagajärjel sedavõrd kahjustada, et isik vajab mõlemapoolset kopsusiirdamist. Üle maailma on kopsusiirdamist COVID-19 positiivse diagnoosiga isikutele tehtud korduvalt olukorras, kus isiku organism on küll haigusest võitu saanud, ent kopsukude on jäädavalt kahjustunud ega taastu ka lisahapniku või muude meditsiiniliste ravimõjutuste abil<sup>189</sup>.

Surm on paraku COVID-19 haigusesse haigestumisel eelnevate tagajärgede kõrval pigem sagedamini esinev enamohtrlik tagajärg. Eelkõige surevad nimetatud haigusesse riskirühma kuuluvad inimesed, kelleks on üle 60-aastased inimesed ja kroonilisi haigusi põdevad isikud<sup>190</sup>, kuivõrd on nende tervis nõrgem ja seega organism haigusele vastuvõtlikum. Samas ei ole haruldane, et COVID-19 tagajärjel surevad ka väljapoole riskirühmi kuuluvad inimesed<sup>191</sup>, mistõttu ei pea KarS § 118 kohaldamiseks nõutav tegu olema suunatud konkreetselt riskirühma kuuluva inimese või neid koondava asutuse, näiteks hooldekodu suunas. Samuti saab isiku tegu kvalifitseerida KarS § 118 lg 1 p 7 alla vaid juhul, kui surma põhjustamise kui tagajärje osas on isik olnud ettevaatamatu, ent sellele eelnenud teo suhtes omas ta vähemalt kaudset tahtlust<sup>192</sup>.

Et hinnata ohtu isiku elule või heita isikule ette nakkushaigusega kellegi surma põhjustamist, ei piisa ilmselt ainult faktist, et levitatavasse haigusesse on võimalik surra. Olgugi et COVID-19 tõttu on maailmas surnud olulisel määral inimesi, on selle suremusnäitaja võrdlemisi madal, jäädes keskeltläbi maailma lõikes alla 1%<sup>193</sup> ning surm tagajärjena kimbutab põhiliselt riskirühma kuuluvaid isikuid. Võib ka väita, et KarS § 118 teokoosseis on täidetud ainuüksi juba siis, kui isik on teadlikult nakkushaigust levitanud ja keegi on tema tõttu haigusesse surnud,

---

<sup>189</sup> Bharat, A., Querrey, M., Markov, N. S., *et al.* Lung transplantation for patients with severe COVID-19. Report. – Science Translational Medicine, 2020/12. Arvutivõrgus: <https://stm.sciencemag.org/content/scitransmed/12/574/eabe4282.full.pdf> (18.04.2021).

<sup>190</sup> Mis on koroonaviiruse haigus COVID-19?. *Op cit.*

<sup>191</sup> Herodes, K. Koroonaviiruse noorim ohver Itaalias on vaid 27-aastane. – Postimees, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/6932000/koroonaviiruse-noorim-ohver-itaalias-on-vaid-27-aastane> (18.04.2021).

<sup>192</sup> Kurm, M. KarS § 118/14.4.

<sup>193</sup> Suremusnäitaja muutub pidevalt ning erineb piirkonniti sõltuvalt sellest, milline on teatud piirkonna rahvastikumudel, tehtud testide koguarv, aga ka muudest lokaalsetest faktoritest. Ioannidis, J. P. A. Infection fatality rate of COVID-19 inferred from seroprevalence data. - World Health Organization, 2021/99:19-33F, lk 26. Arvutivõrgus: <https://www.who.int/bulletin/volumes/99/1/20-265892.pdf> (27.02.2021).

sest COVID-19 haigusesse suremise võimalus on olemas, ent selline lähenemine oleks tõenäoliselt liigselt kriminaliseeriv – välja arvatud juhul, kui nakatumisoht riigis on teatud harukordselt kõrgel tasemel. Samas, kui isik on möönnud surma saabumise ohu teket ning tema teo tagajärjel ohver tõepoolest ka sureb, siis oleks õigem tegu liigitada KarS § 113 kvalifitseeritavaks tapmisteoks. Oluline on siiski tõendada, et isik tegutses vähemalt kaudse tahtlusega nakatada inimest COVID-19 haigusesse ning kas ta pidas võimalikuks teatava enamohtliku tagajärje tekkimist või lootis seda vältida. Kuivõrd KarS § 118 puhul on tegemist tagajärje-, mitte ohudeliktiga, peab olema tuvastatud tahtlus tagajärje osas<sup>194</sup> ning tagajärg peab realselt olema ka saabunud Olgu täpsustatud, et kui on tuvastatud küll tahtlus tagajärje osas, ent see ei saabu, on võimalik vastutus raske tervisekahjustuse tekitamise katse eest KarS § 25 lg 2 järgi. Seega selleks, et KarS § 118 kohaldumine COVID-19 haigusesse nakatamisel üldse kõne alla tuleks, peab teo toimepanija vähemalt möönma, et tema tegevus võib kaasa tuua KarS §-s 121 kirjeldatud tervisekahjustuse, ning KarS § 118 lg-s 1 toodud alternatiivsete tagajärgede osas on ta olnud kas kergemeelne või hooletu<sup>195</sup>.

Samas on seadusandja kriminaliseerinud ka raske tervisekahjustuse tekitamise ettevaatamatusest, mis on sätestatud KarS §-s 119. Vastutuse järgnemine selle sätte järgi on teoreetiliselt võimalik näiteks olukorras, kus isik hooletusest või kergemeelsusest levitab COVID-19 haigust riskirühma kuuluvate isikute, näiteks 80-aastaste inimeste seas, ent tal puudub arusaam sellest, et tema tegevus võib kujutada ohtu nende isikute elule. Sellisel juhul on tegemist ettevaatamatusega KarS § 18 lg 3 mõttes, sest tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral oleks isik pidanud teadma, et COVID-19 haigusesse suremise tõenäosus on vanematel inimestel oluliselt suurem kui noortel, sest sellekohast informatsiooni on pidevalt ja palju erinevate kanalite kaudu ühiskonnas levitatud. Erinevus KarS § 118 ja § 119 vahel seisnebki just selles, et esimese kvalifikatsiooni alla liigitub olukord, kus tegu on toime pandud tahtlikult, ent tagajärje osas võib esineda ka ettevaatamatus, ent teise puhul on toimepanija olnud ettevaatamatu nii teo kui tagajärje osas<sup>196</sup>. Karistus KarS §-s 119 kvalifitseeritud teo toimepanemise eest on muidugi märkimisväärselt väiksem kui KarS § 118 alusel, jäädes 4-12 aastase vangistuse asemel kõigest rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistuse tasemele.

---

<sup>194</sup> Välja arvatud p 7 puhul, milles eeldatakse ettevaatamatust surma kui tagajärje saabumise osas.

<sup>195</sup> Kurm, M. KarS § 118/14.1.

<sup>196</sup> Välja arvatud KarS § 118 lg 1 p 7 alusel surma põhjustamine – kui nii teo kui surma põhjustamise osas on isik olnud ettevaatamatu, siis kvalifitseerub tema tegu KarS § 117 alusel surma põhjustamiseks ettevaatamatusest. Kurm, M. KarS § 119/3.

Siin võiks näha paralleeli USA-s New Yorki osariigis tekkinud traagilise olukorraga, kus osariigi kuberner administratsioon andis välja direktiivi, mis kohustas hooldekodusid vastu võtma COVID-19 positiivseid eesmärgiga vabastada haiglakohti uutele patsientidele. Pärast direktiivi andmist tõusis hüppeliselt New Yorki hooldekodudes COVID-19 tagajärjel surnud isikute arv<sup>197</sup>. Kuigi kirjeldatud juhtumil väitis New Yorgi osariik, et kõnealune direktiiv ei olnud põhjuseks hüppelisele COVID-19 haiguse põhjustatud surmade kasvule, ei ole see nii üheselt selge ning tähelepanelik ja kohusetundlik seadusandja oleks pidanud teadma, et selline olukord on üsna tõenäoline hooldekodudes tekkima. Seetõttu võiks Eestis teoreetiliselt sarnases olukorras juriidiline isik, kes peab mõnd hoolekandeesutust, vastutada ettevaatamatusest surma põhjustamise eest.

### 3.3.2.3 Tapmine ja surma põhjustamine

KarS § 113 kriminaliseerib teise inimese tahtliku tapmise ning KarS § 117 surma põhjustamise ettevaatamatusest. Varasemalt on õiguskirjanduses jaatud võimalust, et näiteks teise inimese HI-viirusesse nakatamise eest, kui kannatanu hiljem ka sureb, on teoreetiliselt võimalik vastutada kui tapmise eest – olgugi et tavaliselt on ajaperiood HI-viirusesse nakatumise, sellest AIDS haiguse arenemise ja nakatunu suremise vahel väga pikk, mistõttu on mõistlikum ja õigem kvalifitseerida HIV-iga nakatamise tegu KarS § 118 alusel, ent KarS § 113 või 117 kohaldumine ei ole sellegipoolest üheselt välistatud<sup>198</sup>. Seda enam võib samasugune vastutus järgneda ka SARS-CoV-2 viirusega nakatamisel, kui kannatanu selle tulemusel arenenud COVID-19 haigusesse sureb, kuivõrd on selle nakkushaiguse puhul tavaliselt nakatamisteo ja surma saabumise vahel oluliselt lühem ajaperiood kui HIV-i puhul ning surm on küllaltki ettenähtav ja tõenäoline tagajärg sellise haiguse levitamisel. Seda teooriat toetab ka tõsiasi, et tapmine on suvalise teokirjeldusega tegu, s.t nii tapmise kui ettevaatamatusest surma põhjustamise koosseisu on võimalik täita mistahes teoga, mis toob tagajärjena kaasa isiku surma<sup>199</sup>.

Kaitstav õigushüve nii KarS § 113 kui § 117 juures on elu kui kõige tähtsam õigushüve, mis algab sünniga (täpsemalt sünnituse algusega) ja lõpeb surmaga. Kui meditsiiniliselt eristatakse

---

<sup>197</sup> Andrews, M. Is Cuomo Directive to Blame for Nursing Home COVID Deaths, as US Official Claims?. – KHN, 2020. Arvutivõrgus: <https://khn.org/news/is-cuomo-directive-to-blame-for-nursing-home-covid-deaths-as-us-official-claims/> (25.04.2021).

<sup>198</sup> Rickberg, K. *Op cit*, lk 659.

<sup>199</sup> Kurm, M. KarS § 113/2, 3.1.1.

kliinilist ja bioloogilist ehk ajusurma, siis surmaks õiguslikus kontekstis loetakse ainult viimast ehk isiku sellist seisundit, kus tema ajurakud on lakanud töötamast ning teadvus on lõplikult kadunud, ent muud rakud võivad tehniliste abivahendite toimele veel isegi aastaid organismi kui teadvusetut keha elus hoida<sup>200</sup>. COVID-19 haiguse puhul ei saa seega lugeda surma saabunuks veel siis, kui isik on suunatud haiglas juhitava hingamisele aparaadi abil, sest hingamisaparaat aitab koomas, s.t teadvusetul inimesel paremini hingata, varustades kopsu lisahapnikuga<sup>201</sup>. Kooma ise aga ei tähenda veel automaatselt ajurakkude töö lakkamist, vaid surma fakt tuleb tuvastada vastavalt surma põhjuse tuvastamise seaduse (SPTS) §-le 3.

Lisaks on vaja tuvastada põhjuslik seos teo ja tagajärje vahel – et isiku surm saabus konkreetselt just seetõttu, et teo toimepanija teda SARS-CoV-2 viirusega nakatas. Põhjusliku seose tuvastamine võib olla keeruline olukorras, kus isikul oli lisaks COVID-19 haigusele veel teisi surma soodustavaid kaasuvaid haigusi või kui ei ole üheselt võimalik öelda, et kannatanu vaid teo toimepanijaga kokku puutus. Vastavalt Terviseameti statistikale oli 24.05.2020 seisuga COVID-19 tagajärjel surnud 64-st inimesest 50-l kaasnevad haigusena hüpertooniatõbi, südamehaigused- või puudulikkus, suhkurtõbi, kroonilised neeruhaigused ja/või pahaloomulised kasvaja<sup>202</sup>. Seega on tõenäoline, et ilma nende kaasuvate haigusteta ei oleks isik surnud COVID-19 haigusesse nakatudes. Samas teiselt poolt, ja see on ka valitsev arvamus õiguskirjanduses, on tagajärg isikule omistatav juhul, kui tegu, mille ta toime pani, ei ole võimalik ära mõelda ilma, et langeks ära ka tagajärg<sup>203</sup>. Siit võib järeldada, et kui isik ei oleks ülalnimetatud kaasuva(te) haigus(te)ga kannatanud COVID-19 haigusesse nakatanud, ei oleks ka tema surm tõenäoliselt saanud, sest ülalnimetatud haigused ei ole tavapärast surma põhjustavad.

KarS § 113 kohaldumiseks on oluline tuvastada teo toimepanijal vähemalt kaudne tahtlus nii teo toimepanemise, tagajärje kui ka nendevahelise põhjusliku seose vahel<sup>204</sup> ning KarS § 117 kohaldumiseks hooletus või kergemeelsus nii teo kui tagajärje suhtes – kui tegu on tahtlikult toime pandud, siis kohaldub KarS § 118 lg 1 p 7<sup>205</sup>. See aga tähendab taaskord võimalikke

---

<sup>200</sup> Kurm, M. KarS § 113/1.1, 1.2, 1.4.

<sup>201</sup> Patsiendiinfo / Operatsioon, anesteesia, intensiivravi, EMO / Üldine info / Intensiivravi osakonna infoleht. – Tartu Ülikooli Kliinikum. Arvutivõrgus: <https://www.kliinikum.ee/patsiendiinfo-andmebaas/intensiivravi-osakonna-infoleht/> (22.04.2021).

<sup>202</sup> Põlluste, G., Adamson, S. Millised kaasuvad haigused on Eestis enim koroonapatsiente hauda saatnud?. – Delfi, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/89951537/millised-kaasuvad-haigused-on-ees-estis-enim-koroonapatsiente-hauda-saatnud> (22.04.2021).

<sup>203</sup> Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2010, lk 251.

<sup>204</sup> Kurm, M. KarS § 113/4.1.

<sup>205</sup> Kurm, M. KarS § 117/3.

probleeme nimetatud kvalifikatsioonide kohaldumise juures praktikas, kuivõrd võib olla keeruline tõendada, mille osas täpsemalt teo toimepanijal tahtlus oli – isik võib veenda kohut tahtluse puudumises või selles, et tahtlus või ettevaatamatus oli vähemohtliku tagajärje suhtes.

### **3.3.3 KarS § 192 – Nakkushaiguse leviku ohu põhjustamine**

KarS § 192 lg 1 järgi on nakkushaiguse- või loomatauditõrje nõuete rikkumise eest, kui sellega on põhjustatud eriti ohtliku nakkushaiguse või eriti ohtliku loomataudi leviku oht, võimalik mõista isikule rahaline karistus või kuni üheaastane vangistus. Tegemist on seega ohudeliktiga, mille puhul on subjektiivne teokoosseis täidetud juba pelgalt tahtlikust nõuete rikkumisest eriti ohtliku nakkushaiguse levitamise osas, millega tekitab haiguse leviku oht ilma, et haigus reaalselt leviks.<sup>206</sup> Kui isikul oleks tahtlus aga juba konkreetselt haigusega nakatamise osas, saab tema teo kvalifitseerida isikuvastaste süütegude alla.

Karistusseadustikus on teona kirjeldatud üldistavalt „nakkushaiguse- või loomatauditõrje nõuete rikkumine“ – selleks, et avada ja üheselt mõista teo sisu, tuleb pöörduda NETS-i poole. Eriti ohtliku nakkushaiguse definitsioon on toodud NETS § 2 lg 1 p-s 3 – see on suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. Sätte teise lause kohaselt on NETS tähenduses eriti ohtlikud nakkushaigused katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos. Välja toodud kirjelduse järgi liigituks COVID-19 justkui samuti eriti ohtlike nakkushaiguste alla – levib COVID-19 ju teadupoolest kiiresti ja ulatuslikult ning haigusega võitlemine võib kulgeda raskelt ning lõppeda ka surmaga. Ent kuivõrd sätte sõnastusest ei tulene ühtegi viidet sellele, et tegemist võiks olla avatud loeteluga, tuleb siiski võtta NETS § 2 lg 1 punkti 3 kui suletud loetelu eriti ohtlikest nakkushaigustest.

Samas liigitub COVID-19, nagu varasemalt selgitatud, alates 18. maist 2020 NETS-i lisatud § 2 lg-s 2 sätestatud uudse ohtliku nakkushaiguse alla. Siinkohal tekib küsimus, kas pärast eriolukorda kehtestatud NETS § 28 lg 8, mis lubab kohaldada uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks rakendada samu nõudeid, meetmeid ja piiranguid, mis eriti ohtliku nakkushaiguse puhul, lubab ka kohaldada KarS §-i 192 COVID-19 kui uudse ohtliku nakkushaiguse leviku ohu tekitamise osas? Vastus on eitav. NETS § 28 lg 8 ei võrdsusta uudet

---

<sup>206</sup> Laos, S. KarS § 192/2, 3.4.

ja eriti ohtlikku nakkushaigust, vaid lubab nende levikut sarnaselt tõkestada. KarS § 192 ei ole nõue, meede ega piirang eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, vaid viis isiku vastutusele võtmiseks eriti ohtliku nakkushaiguse leviku vältimiseks kehtestatud nõuete, meetmete või piirangute rikkumises, millega on tekitatud sellise haiguse leviku oht. Seega ei anna NETS § 28 lg 8 võimalust kvalifitseerida COVID-19 levitamise tegu KarS §-s 192 sätestatud kuriteoks ka pärast eriolukorda.

Kuivõrd COVID-19 ei liigitunud eriolukorra ajal eriti ohtliku nakkushaiguse alla ning peale eriolukorda ei ole samuti võimalik võrdsustada COVID-19 kui uudset nakkushaigust eriti ohtlike nakkushaigustega, ei ole vastutus selle levitamise ohu tekitamise eest KarS § 192 alusel võimalik.

### **3.3.4 KarS § 193 – nakkushaiguse ja loomataudi leviku põhjustamine**

Küll aga on võimalik vastutada COVID-19 kui nakkushaiguse leviku põhjustamise eest KarS § 193 alusel. Nimetatud kuriteokvalifikatsioonis ei kõneleta enam eriti ohtlikust nakkushaigusest, s.t haigusest, mille leviku põhjustamise eest selle sätte järgne vastutus võimalik on, hulk on oluliselt laiem<sup>207</sup>, ent samas ei ole tegemist enam ohudeliktiga, vaid tagajärjedeliktiga<sup>208</sup>. Võimalik vastutus saab järgneda ainult juhul, kui nakkushaiguse tõrje nõudeid on tõepoolest rikutud selliselt, et selle tagajärjel on haigus edasi levinud.

Objektiivse teokoosseisu täidab KarS § 193 puhul tegu, millega on rikutud kehtivaid nakkushaiguse tõrje nõudeid, antud juhul Vabariigi Valitsuse või eriolukorra juhi antud korraldustega kehtestatud liikumispiiranguid. Enamjaolt saab COVID-19 kontekstis kõneleda nõuete rikkumisest tegevusega, kuivõrd nähtub magistritöö esimesest peatükist, et enamik liikumispiiranguid kohustavad isikut hoiduma kuhugi minemast, midagi tegemast, näiteks korraldades sõpradega pidu, rikutakse keeldu koguneda siseruumides rohkem kui kahekaupa. Seega selleks, et tõrjenõuet rikkuda, peab isik aktiivselt toime panema teatava teo, mille ära mõtlemisel langeb ära ka tagajärg, s.o KarS § 193 kontekstis nakkushaiguse levik.

Tegevusetusega KarS § 193 koosseisu täitmine on seetõttu võimalik vaid juhul, kui mõeldes juurde tegu, mille tegemata jätmine põhjustas nakkushaiguse leviku, langeks tagajärg ära.

---

<sup>207</sup> Laos, S. KarS § 193/3.2.

<sup>208</sup> Laos, S. KarS § 193/3.4

Näiteks saab tegevusetuseks lugeda olukorda, kus isik, kellel on diagnoositud COVID-19 haigus, laseb teistel isikutel endale läheneda ilma, et ta hoiaks neist distantsti või teavitaks neid oma diagnoosist. Tegevusetusega on võimalik nakkushaiguse tõrje nõudeid rikkudes selle levikut põhjustada ka näiteks haiglas, kus COVID-19 osakonna suhtes ei rakendata vastavaid meetmeid nimetatud nakkushaiguse leviku tõkestamiseks<sup>209</sup>, mis põhjustab haiguse leviku teistesse haigla osakondadesse.

Kuna KarS § 193 puhul on tegemist tagajärjedelikuga, on vastutuse järgnemiseks vajalik tuvastada ka põhjuslik seos teo ja tagajärje vahel. COVID-19 võrdlemisi kerge ja tihti märkamatu teid mööda leviku tõttu on selle kuriteo puhul põhjusliku seose tuvastamine üsna keeruline. Juriidilise isiku vastutusele võtmisel võib põhjusliku seose tuvastamine olla siiski lihtsam – näiteks kui juriidiline isik on oma asutuses või tegutsemiskohas rikkunud nakkushaiguse tõrje nõudeid ning veidi aega hiljem on selle juriidilise isiku klientide, töötajate või muudmoodi sellega kokku puutuvate isikute seas COVID-19 haiguse levik märgatavalt tõusnud. Samas võib sellist nakkushaiguse leviku kasvu põhjendada või süvendada ka mõni teine tegur, näiteks kui kõnealused nakatunud isikud vaatamata juriidilise isiku poolsetele pingutustele rikuvad üksteisest distantsti hoidmise nõuet. Igatahes on põhjusliku seose tuvastamine KarS § 193 üks suurimatest probleemidest, mille lahendamine võib objektiivse teokoosseisu elemente silmas pidades sageli osutuda võimatuks.

Ent selleks, et isikut oleks võimalik KarS § 193 lg 1 alusel vastutusele võtta, on vajalik tuvastada vähemalt KarS § 16 lg-s 4 sätestatud kaudne tahtlus nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise osas<sup>210</sup>: isik on veendunud enda nakatumises haigusesse või vähemalt omab nakkushaiguskahtlust NETS § 19 lg 1 mõttes ning mõõnis näiteks avalikus kohas liikudes, et võib viibida teistele inimestele lähemal kui kaks meetrit. NETS § 19 lg 1 annab kaks alternatiivi nakkushaiguskahtluse tekkimiseks – nakkushaigusele iseloomulike kliiniliste nähtude ilmnemisel või nakatunud inimesega kaudselt või otseselt kokku puutumisel. SARS-CoV-2 haiguse murekohaks on aga asjaolu, et ka asümptomaatilised, s.o haigestunud isikud ilma haigussümptomiteta võivad haigust edasi levitada<sup>211</sup>. Seetõttu on sage olukord, kus inimene isegi ei kahtlusta end COVID-19 viirusesse nakatunud olevat, samuti ei pruugi temaga lähikontaktis olnud inimestel seega tekkida nakkushaiguskahtlust, kuivõrd nad ei tea, et on

---

<sup>209</sup> Nimetatud nõuded on kehtestatud Sotsiaalministri määrusega nr 126, mille § 2 lg 1 p 3 kohaselt peab näiteks nakkushaige või nakkushaiguskahtlane isik olema isoleeritud nakkusosakonda. Karantiin nõuded ja nende täitmise järelevalve kord. – RT I, 16.04.2019, 15.

<sup>210</sup> Laos, S. KarS § 192/4.

<sup>211</sup> Kuidas koroonaviirus levib? – Kriis.ee. <https://www.kriis.ee/en/node/53942> (17.04.2021).

haigega kokku puutunud. Kui nakatunud isik on sealjuures järginud eriolukorraga seotud liikumispiranguid ning muid viiruse leviku tõkestamiseks vajalikke nõudeid, ei saa kindlasti kõneleda tahtlikust viiruse levitamisest KarS § 193 mõttes. Seega võib eeldada, et ka KarS § 193 lg 1 alusel vastutamiseks peaks isikul olema siiski kaudne tahtlus ka tagajärje, s.o nakkushaiguse leviku osas.

Siiski on lõikes 1 kirjeldatud teo eest võimalik vastutust kanda ka juhul, kui tegu ise, s.o nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumine, on toime pandud küll tahtlikult, ent nakkushaiguse levik tagajärjena on põhjustatud ettevaatamatusest – vähemohtliku koosseisuna on seesugune ettevaatamatusest nakkushaiguse levitamine välja toodud KarS § 193 lg-s 2. Kuigi tavalisem on liikumispirangute rikkumine tahtlikult, võib teoreetiliselt tekkida ka olukord, kus isik rikub liikumispiranguid ettevaatamatusest, põhjustades nii nakkushaiguse levimine teisele isikule. Isik paneb teo toime ettevaatamatusest KarS § 18 mõttes siis, kui ta kas ei tea süüteokoosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks seda tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema (lg 3), või peab võimalikuks süüteokoosseisule vastava asjaolu saabumist, kuid tähelepanematus või kohusetundetuse tõttu loodab seda vältida (lg 2). KarS § 18 lg-s 3 nimetatud ettevaatamatusega on tegu näiteks siis, kui isik hoiab ekslikult teistest isikutest mitte kaks meetrit, vaid ühe või poolteist meetrit distantsti. Lõikes 2 toodud kergemeelsus esineb aga näiteks olukorras, kus isik, sõites rattaga teiste inimeste läheduses, peab end piisavalt osavaks sõitjaks hoidmaks kahemeetrist vahet teistest kergliiklejatest, ent eksib ja riivab teisi liiklejaid, sattudes sel viisil nendega lähikontakti.

Seadusandja on tahtlikult nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise eest, kui isik on tagajärje suhtes olnud ettevaatamatu, ette näinud mõnevõrra kergema kriminaalkaristuse – rahalisest karistusest kuni üheaastase vangistuseni. Põhjus võib ilmselt olla selles, et isiku, kes põhjustab süüteokoosseisus kirjeldatud tagajärje ettevaatamatusest, süü on väiksem kui selle isiku süü, kes tahtlikult süütegusid toime paneb, mööndes või lausa soovides saabuval tagajärjel. Samuti on ettevaatamatusega kuriteokoosseisus nimetatud tagajärje põhjustanud kurjategijat üldiselt lihtsam õiguspärasele käitumisele ümber suunata, sest sellisel juhul ei ole isik isegi mitte möönnud kuriteo toimepanemist, vaid on olnud kõigest ettevaatamatu KarS § 18 lg 1 mõttes, s.t kas pidas võimalikuks omapoolse nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise, aga lootis seda vältida (KarS § 18 lg 2), või ei teadnud üleüldse, et rikub nimetatud nõudeid, aga oleks seda tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema (KarS § 18 lg 3).



### 3.3.5 KarS § 265 – keelatud avalik koosolek

KarS § 265 järgi on keelatud avaliku koosoleku korraldamise või sellisel koosolekul osalemise üleskutse eest võimalik mõista karistuseks rahaline karistus või kuni üheaastane vangistus. Erinevalt KarS §-st 264<sup>1</sup>, mis kõneleb koosoleku nõuete rikkumisest, on antud juhul tegemist teise astme kuriteoga, millega kaitstav õigushüve on nii avalik kord kui ka avalik julgeolek ja riik<sup>212</sup>.

Kuivõrd on KarS § 265 blanketne norm, sisustab keelatud koosoleku mõiste KorS § 62. Selle sätte kohaselt on keelatud koosolek kas suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatusse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, õhutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust, õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist või on selle eesmärgiks kuritegude toimepanemine või nendele õhutamise. Tegemist on ammendava loeteluga, s.t ühestki teisest seadusest või sättest ei lisandu keelatud koosoleku muid vorme. On selge, et eriolukorra ajal kehtestatud liikumispääsude rikkumine koosoleku korraldamise või pidamise näol ei ühti ühegi KorS §-s 62 välja toodud alternatiiviga. KarS § 265 keelustab pigem sisult pahatahtlikud või riigivastased koosolekud ega kriminaliseeri koosoleku pidamist ebasobival ajal või keelatud kohas. Seega ei saa eriolukorra ajal kehtestatud liikumispääsude rikkumise eest, kui rikkumine seisnes koosoleku korraldamises, pidamises või muudmoodi kogunemises, kriminaalmenetluse raames isikut vastutusele võtta.

### 3.3.6 Eraldiseisev süüte kvalifikatsioon

Ühe võimalusena COVID-19 haiguse levitamise vastu võitlemisel võib nimetada ka eraldiseisva paragrahvi loomise kvalifitseerimaks konkreetselt COVID-19 haiguse levitamist ja/või sellesse nakatamist kuriteona.

Spetsiifilised nakkushaigustega seotud kuriteod on varasemalt olnud ka Eesti karistusõiguses sätestatud. Kuni 2002. aastani kehtinud kriminaalkodeksis (KrK) oli näiteks kriminaliseeritud suguhaigusesse nakatamine ja nakatumise ohtu seadmine (KrK § 119) ning AIDS-i viirusega nakatamine (KrK § 119<sup>2</sup>)<sup>213</sup>. Kaasaegsesse karistusseadustikku aga AIDS-i nakatamise sätet

---

<sup>212</sup> Aas, N. KarS § 265/1.

<sup>213</sup> Kriminaalkodeks. – RT 1992, 20, 288. Märkimisväärne on, et seadusandja ei teadnud veel KrK kehtivuse ajal, et AIDS on haigus, mida tekitab HI-viirus ehk HIV. AIDS ja HIV. – Terviseamet. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/nakkushaigused-a-u/aids-ja-hiv> (30.03.2021).

eraldi sisse enam ei toodud, kuivõrd mahub AIDS-i kui nakkushaigusesse nakatamine tervisekahjustuse tekitamise mõistesse<sup>214</sup>. Analoogiat võib siinjuures kohaldada ka COVID-19 haigusesse nakatamise eraldiseisva süüteokoosseisu üle analüüsimisel – on ju ka COVID-19 haigus tervisekahjustus KarS § 121 mõistes, mis võib mõnel juhul eskaleeruda raskeks tervisekahjustuseks KarS § 118 mõttes või lõppeda surmaga. Seetõttu ei ole vähemalt tänapäeval veel vajalik ühegi nakkushaiguse levitamise või nakatamise puhul kehtestada eraldi süüteokoosseisu, kuivõrd on nakkushaigusesse nakatamine käsitletav tervisekahjustuse tekitamisena, seega kaetud isikuvastaste süütegude sätetega.

### 3.3.7 Probleemid COVID-19 haiguse levitamise eest vastutamisel praktikas

Selleks, et isik saaks vastutada süüteo toimepanemise eest, on tagajärjedeliktide puhul muude koosseisuelementide hulgas vaja fikseerida põhjuslik seos isiku poolt toime pandud teo ja saabunud tagajärje vahel – isik saab vastutada vaid niisuguse tagajärje eest, mis on temale omistatav<sup>215</sup>. Seega isikuvastaste süütegude juures peab olema üheselt selge, et justnimelt konkreetne isik nakatas kannatanut ja kannatanu haigestus konkreetselt selle inimesega kokkupuutel, mitte ei nakatunud kuskil mujal. Ent erinevalt näiteks HI-viiruse levimisest, mis nõuab realselt füüsilist kontakti sugulise vahekorra näol või kehavedelike nagu veri, seemnevedelik ja tupeeritis kandumist teise isiku organismi<sup>216</sup>, on COVID-19 edasikandumine oluliselt kergem, levides õhu, aerosoolide ja pindade kaudu<sup>217</sup>. See tähendab, et HI-viiruse põhjustatud AIDS haigusesse nakatunud isikul on oluliselt kergem tuvastada, kellelt ta viiruse sai, ning siduda haiguse saamine selle konkreetse isiku teoga, kui COVID-19 haigusesse haigestunud. Kuna aga SARS-CoV-2 viiruse puhul on tegemist kergesti edasikanduva viirusega, siis oleks antud juhul põhjusliku seose jaatamine võimalik ilmselt ainult juhul, kui kannatanu saab tõendada, et ta puutus enne nakatumist kokku ainult selle inimesega, keda teo toime panemises kahtlustatakse/süüdistatakse. Näiteks viibis kannatanu ainult oma elukohas – kas siis üksi või koos pereliikmetega, kes samuti kordagi elukohast ei lahkunud ega kellegagi kokku ei puutunud, tellides toidukaubad ja muu vajaliku kauba kontaktivabalt kulleriga elukohta. Muul juhul on sisuliselt võimatu tõendada, millist teed pidi kannatanu SARS-CoV-2 viirusega nakatuda võis – seda ei oska tänapäeval ka ilmselt veel ükski ekspert üheselt kindlaks määrata.

---

<sup>214</sup> Seletuskiri karistusseadustiku eelnõu juurde.

<sup>215</sup> Sootak, J. *Op cit*, lk 249.

<sup>216</sup> AIDS ja HIV. – Terviseamet.

<sup>217</sup> Guo, Z.-D., Wang, Z.-Y., Zhang, S.-F., *et al.* *Op cit*, lk 1589—1590.

Teine praktikas esineda võiv probleem on tahtluse tõendamine. Isegi kui on põhjusliku seose tuvastamine õnnestub, võib olla raske vahet teha kaudsel tahtlusel ja ettevaatamatusel. Eriti võib see probleem esineda olukorras, kus teo toimepanija ei tea, et ta on COVID-19 positiivne ning paneb seetõttu toime isikuvastase kuriteo, mis seisneb COVID-19 haigusesse nakatamises – isikul on sellises olukorras lihtne väita, et ta tundis end tervena ega osanud aimata, et võib olla nakatunud, kui teiste isikute läheduses viibis. Kui aga puuduvad vastupidist tõendavad andmed, siis tuleb *in dubio pro reo* põhimõtte kohaselt lugeda kõik kõrvaldamata kahtlused kahtlustatava kasuks ning tõdeda, et tahtlus teist isikut COVID-19 haigusesse nakatada puudus. Kui aga isikul on diagnoositud COVID-19 haigus või on ta teadlik oma lähikontaktse staatusest – kas siis Terviseameti teavituse või isiklike kontaktide kaudu saadud informatsiooni alusel –, siis on raske väita, et teist isikut haigusesse nakatades isik nimetatud informatsioonist teadlik ei olnud ega seetõttu tahtlust tagajärje suhtes, milleks on tervisekahjustuse tekkimine COVID-19 haigusesse nakatumise näol, ei omanud.

Seoses tahtluse tuvastamisega tekib ka küsimus, kui suur peab olema mingis piirkonnas nakatumise tõenäosus, et mitte-viirusekandjast haiguse levitajale või piirangute rikkujale saaks omistada kaudse tahtluse tagajärje möönmise osas. Iga päev autorooli istudes möönavad juhid, et nende tõttu võib tekkida liiklusõnnetus, ent see ei tähenda, et niisuguse võimaluse möönmine täidab tulevikus tekkida võiva liiklusõnnetuse põhjustamises automaatselt subjektiivse teokoosseisu kaudse tahtlusega. Selline tõenäosus on ebastabiilne näitaja, mis sõltub muu hulgas rahvastikutihedusest konkreetses piirkonnas, nakatumisnäitajatest<sup>218</sup>, piirangute rikkumise intensiivsusest ja sellest, mitut inimest üks isik keskmiselt nakatab. Kõik need näitajad on ajas muutuvad, seega tuleks juhul, kui praktikas kõnealune probleem ilmneb, alati tuvastada kõikide tegurite suurused, et anda objektiivne hinnang, kas isiku poolt mööndud ohu realiseerumise tõenäosus on nii suur, et rakendada karistusõiguslikke meetmeid, kui tema rikkumiste tõttu nakatub keegi COVID-19 haigusesse. Ja isegi kui muutujad on tuvastatud, on raske jõuda konkreetse arvuni, millest kõrgema tõenäosuse puhul kedagi automaatselt kaudse tahtlusega teiste isikute nakatamises süüdistada. Samas õigusselguse põhimõtet silmas pidades oleks nakkushaiguse levitamise süütegude kontekstis siiski oluline kõnealuse tõenäosuse fikseerimiseni jõuda, et isikuteni jõuaks selge signaal, millisest piirist nõuab tema käitumine karistusõiguslikku sekkumist.

---

<sup>218</sup> Näiteks mitu nakatunut on mingis piirkonnas 10 000 või 100 000 elaniku kohta.

Kuivõrd on kuriteokoosseise, mis kriminaliseerivad COVID-19 haiguse levitamise või sellega nakatamise, KarS-is palju, võib sõltuvalt asjaoludest tekkida probleeme, millise sätte alusel esitada kahtlustus ja süüdistus. On selge, et isikuvastaste süütegude vahel valides on rõhk tagajärje raskusel: on see siis kas tervisekahjustus, raske tervisekahjustus või surm; samuti mängib rolli tahtlus – näiteks KarS § 118 lg 1 p 7 ja KarS § 113 vahe seisneb selles, kas teo toimepanijal oli tahtlus vägivallateo toimepanemise või surma põhjustamise osas<sup>219</sup>. Ent vahetegu isikuvastaste süütegude ja KarS § 193 vahel seisneb hoopis kaitstavas õigushüves – tuleb kindlaks teha, kas isiku tegu ohustas konkreetsete inimeste elu ja/või tervist või rahvatervist üldiselt, s.t kas isiku teotahtlus oli suunatud tervisekahjustuse tekitamisele või nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumisele või mõlemale korraga. Olenevalt asjaoludest on muidugi võimalik argumenteerida erinevate kvalifikatsioonide kohalduvuse üle, kui isiku tegu vastab teoreetiliselt küll ühele koosseisule, ent selles esinevad faktilised asjaolud lubavad ka hoopis teistsuguse kvalifikatsiooni kohaldamist. Aktuaalne näide on meedias palju kajastust saanud Pärnu Maakohtu otsus, kus kohus nõustus prokuröriga, et isik, kes on joobeseisundis mootorsõidukit 140 km/h kiirusega juhtides tekitanud kolme inimese surma, ei peaks vastutama mitte praktikas tavapäraseks saanud KarS § 422 lg 2 p-de 1 ja 2 alusel, vaid asjaolude raskuse tõttu on tema tegu kvalifitseeritav KarS § 114 lg 1 p 3 alusel mõrvana<sup>220</sup>. Seega, kuna COVID-19 nakkushaiguse levitamise kohta kohtupraktika puudub ning sõltuvalt asjaoludest võib olla üks tegu kvalifitseeritav mitme erineva koosseisu järgi, on võimalik, et teemakohaste juhtumite ilmnemisel jõuab kohtupraktikasse erineva kvalifikatsiooniga, ent sama sisuga tegusid, mis ilmselt tekitaks ka vajaduse riigikohtu konkreetse seisukoha järele, kuidas täpselt võiks mingitel faktilistel asjaoludel põhinevat tegu kvalifitseerida.

---

<sup>219</sup> Kurm, M. KarS § 118/14.1.

<sup>220</sup> Kohus saatis kolme hukkunuga avarii põhjustanud mehe 14 aastaks vangi. – ERR, 2021. <https://www.err.ee/1608161293/kohus-saatis-kolme-hukkunuga-avarii-pohjustanud-mehe-14-aastaks-vangi> (24.04.2021).

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli tuvastada Eesti Vabariigi Põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste riived, mida tekitasid 2020. aasta eriolukorra ajal kehtestatud liikumisvabaduse piirangud, ning nimetatud riivete proportsionaalsus. Töö teine eesmärk oli selgitada välja isikute võimalik vastutus liikumispriirangute rikkumise ja sellega seondult COVID-19 haigust põhjustava SARS-CoV-2 viiruse levitamise ja isikute nakatamise eest nii haldus-, väärteo- kui kriminaalmenetluses.

Esimese eesmärgi täitmiseks töötles magistritöö autor läbi kõik eriolukorra ajal antud eriolukorra juhi ja Vabariigi Valitsuse korraldused, millega kehtestati liikumispriiranguid<sup>221</sup>, analüüsis nende sisu ning võrdles seda põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega. Kokku kehtestati erinevaid liikumisvabaduse piiranguid 12 korralduses, millele lisandus arvukalt muutmiskorraldusi. Kõige rohkem riivasid erinevad liikumispriirangud PS §-s 34 sätestatud õigust vabalt liikuda, aga ka eraelu puutumatust (PS § 26), ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning õigust rahumeelsele kogunemisele ja koosolekute pidamisele (PS § 47). Samas põhiõigus, mille kaitsmine oli piirangute eesmärk, oli PS §-s 28 nimetatud õigus tervise kaitsmisele. Õigust vabadusele ja isikupuutumatusele, mis on sätestatud PS §-s 20, liikumispriirangutega ei riivatud, sest PS § 20 kaitseb vaid isikute füüsilist vabadust nende kinnipidamise, vahistamise või vangistuse, mitte liikumispriirangute kehtestamisest tingitud ebamugavuste korral.

Riivete proportsionaalsuse hindamiseks tuli arvesse võtta, kellele konkreetset piirang suunatud oli: viirusekandjale, temaga koos elavale isikule, lähikontaktsele või isikule, kes ei ole kuidagi viirusega ega selle kandjatega kokku puutunud – iga grupi puhul oli riive intensiivsus ja sellest lähtuvalt ka proportsionaalsus erinev. Töö autori hinnangul on igati proportsionaalne piirata ajutiselt, antud juhul kaheks kuuks nende inimeste õigusi vabalt liikuda ja eraelu elada, kes on haigestunud nakkushaigusesse, mis on tekitanud globaalse pandeemia. Sellise haiguse leviku tõkestamine on oluline kogu ühiskonnale, olles seega avalikes huvides. COVID-19 nakkushaiguse leviku tõkestamiseks oli vähemalt 2020. aasta kevadel kõige efektiivsem lahendus nakatunute isoleerimine teistest inimestest, kuivõrd ei olnud sel ajal veel arendatud vaktsiine ning muud variandid, nagu mass- või sundtestimine, oleksid tõenäoliselt kas riigile või isikutele oluliselt koormavamad. Kuna aga COVID-19 levib inimesel inimesele õhu,

---

<sup>221</sup> Analüüsist jäeti välja korraldused, millega liikumispriiranguid ei kehtestatud või olemasolevaid piiranguid sisuliselt ei muudetud.

aerosoolide ja pindade kaudu ning nakatunud isik võib nakkusohtlik juba enne sümptomite tekkimist, on põhjendatud vajadus piirata kõikide isikute liikumist, sest enne diagnoosi saamist võib isik vastasel juhul viirust siiski massiliselt edasi levitada. Samuti on kaitstav õigushüve, s.o õigus tervise kaitsele, iga inimese eluks tunduvalt olulisem ja rohkem kaitset vajav kui õigus kohtuda kellega ja kus iganes. Eeltoodust lähtuvalt on töö autor jõudnud järeldusele, et eriolukorra ajal kehtestatud liikumispirangud olid proportsionaalsed kõikide eelnimetatud inimgruppide suhtes.

Oluline on pidada silmas, et COVID-19 pandeemiaks kasvamise ja eriolukorra kehtestamise ajal kehtinud NETS redaktsioon jättis seaduslõnga justnimelt COVID-19 sarnase haiguse jaoks, arvestades selle tõsidust, nakkusohtlikkust ja uudsust. NETS § 2 lg 1 p-s 3 toodud eriti ohtliku nakkushaiguse definitsiooni kohaselt võinuks COVID-19 justkui selle alla liigituda, aga loetelu eriti ohtlikest nakkushaigustest oli suletud, mistõttu ei saanud COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks kasutada samu meetmeid nagu eriti ohtlike nakkushaiguste puhul – mis oli ka üheks põhjuseks eriolukorra kehtestamise vajaduse taga. Alles pärast eriolukorra lõppu toodi NETS § 2 lg-sse 2 uue mõistena uudne ohtlik nakkushaigus, mille alla COVID-19 liigitub, ning § 28 lg 8, mis lubab uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kasutada samu meetmeid, mida seadus lubab eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kasutada ning mille tõttu ei olnud 2021. aastal vajadust enam eriolukorda kehtestada.

Teise eesmärgi ehk isiku võimaliku vastutuse hindamiseks töötas magistritöö autor läbi erinevates seadustikes sisalduvaid väär- ja kuriteokoosseise ning hindas sunniraha kohaldamise võimalust haldusmenetluses. Seadus ei ole välistanud sunniraha kohaldamise võimalust eriolukorra ajal kehtestatud piirangute mittetäitmisel, kui isikule on eelnevalt tehtud ettekirjutus ning ta ei ole seda õigeaegselt täitnud. Ettekirjutuste tegemise ja sunniraha kohaldamise pädevus oli nii Politsei- ja Piirivalveametil kui ka Terviseametil sõltuvalt sellest, millise õigusakti alusel ettekirjutus tehti.

Väärtegedena sai eriolukorra ajal liikumispirangute rikkujate tegu kvalifitseerida eelkõige HOS § 51 ja KarS § 264<sup>1</sup> alusel. On selgusetu, millises olukorras saab kohaldada NETS §-e 46 ja 46<sup>1</sup>, ent töö autori hinnangul toetab praegune õigusmaastik teooriat, mille järgi saab neid sätteid kasutada ajal, mis eriolukord ei kehti. KarS § 262 alusel isikut eriolukorra ajal kehtestatud liikumispirangute rikkumise eest vastutusele võtta ei saa, sest piirangud ei ole üldnõuded, vaid konkreetselt kehtestatud erinõuded, mistõttu ei ulatu KarS § 262 kohaldumisala nendeni. KarS

§ 264<sup>1</sup> järgi saab ka eriolukorra ajal isikule määrata rahatrahvi, kui ta eirab avaliku koosoleku pidamisele kehtestatud nõudeid, mis olid HOS § 32 lg 1 alusel korraldustes kehtestatud.

Kuritegude puhul on võimalik isikut vastutusele võtta rahvatervise vastu suunatud KarS § 193 alusel, ent välistatud on KarS § 192 kohaldumine, sest COVID-19 ei liigitu eriti ohtliku nakkushaiguse alla. Vastutus KarS § 193 alusel on võimalik juhul, kui isiku tegu rikub kehtivaid nakkushaiguse tõrje nõudeid ning tekitab tagajärjena nakkushaiguse leviku. Samas võib KarS § 193 olla ka ideaalkonkurentsis isikuvastaste süütegudega, kui sama teoga on täidetud ka isikuvastase süüteo objektiivne ja subjektiivne koosseis. Samuti on alternatiivselt võimalik vastutus isikuvastaste süütegude toimepanemise eest, eelkõige KarS § 121, § 118 lg 1 p-de 1, 2, 4, 6 ja 7, § 119, § 113 ja § 117 alusel sõltuvalt sellest, milline tagajärg nakatumisega kaasnes ning kas isik juhindus teo toimepanemisel tahtlusest või ettevaatamatusest.

KarS § 265 alusel vastutamine on eriolukorra ja COVID-19 nakkushaiguse kontekstis on välistatud, kui koosolek ei hõlma riigikorrale kahjulikke elemente. Töös hinnati ka vajadust spetsiaalselt COVID-19 haigusesse nakatamise kvalifikatsiooni järele ning leiti, et kuivõrd on COVID-19 käsitletav tervisekahjustusena, on see hõlmatud isikuvastaste süütegude koosseisudega ning seetõttu eraldi koosseisu ei vaja.

Keeruliseks nüansiks isiku vastutuse hindamisel välja toodud kuritegude toimepanemisel saab praktikas tõenäoliselt tema tahtluse tuvastamine. See sõltub paljuski sellest, kas isik teab, et ta on COVID-19 haiguse suhtes positiivne, sellise isiku lähikontaktne või puudub tal seesugune teadmine. Viimase korral on kaudse tahtlusega teiste isikute nakatamine võimalik vaid juhul, kui ühiskonnas on sõltuvalt erinevatest pidevalt muutuvatest näitajatest tõenäosus COVID-19 haigusesse nakatuda teatavalt kõrgel tasemel, mistõttu saab väita, et oht ühiskonnas on piisavalt suur selleks, et isik vähemalt mõnaks võimalust, et tema piiranguid rikkuva või haigust levitada võiva teo tagajärjel võib keegi vastuvõtmatult suure tõenäosusega COVID-19 haigusesse nakatuda.

Samuti on probleemne põhjusliku seose tuvastamine – et kannatanu sai nakkushaiguse justnimelt konkreetselt kahtlustatavalt ja on tõendatud, et ta seda kuskilt mujalt saada ei võinud. Kuna COVID-19 levib piiskadena, aerosoolis ja pindade kaudu, on keeruline üheselt tõendada, et just ühe konkreetse isiku tõttu kannatanu haigestus. Kõne alla tuleks see näiteks olukorras, kus kannatanu ei ole vähemalt kahe nädala jooksul puutunud kokku ühegi teise isikuga või on

juriidiline isik rikkunud nakkushaiguse tõkestamiseks kehtestatud nõudeid, mis on päädinud selle juriidilise isikuga seotud inimeste nakatumisega ning on välistatud, et isikute nakatumise põhjuseks võis olla ükskõik milline teine põhjus.

Kuivõrd on COVID-19 haiguse levitamise ja piirangute rikkumisega seotud isikute võimalikku vastutust teema uudsuse tõttu veel vähe uuritud, on antud teema kohta veel palju analüüsimata aspekte. Kuigi oleks ühiskonnas äärmiselt tervitatav, kui COVID-19 haiguse levitamisega seotud kuritegusid ei tekiks, tuleb paraku valmistuda olukorraks, kus siiski kohtul sellesisulisi juhtumeid analüüsida tuleb. Samuti tegeles Politsei- ja Piirivalveamet kindlasti eriolukorra ajal mitmete liikumispriirangute rikkumisest tingitud haldus- ja väärteomenetlustega, millekohast statistikat saab kõrvutada näiteks samal ajal teiste riikide sarnase statistikaga. Selge on see, et COVID-19 tekitas lisaks pandeemia ka palju segadust õigusmaastikul, tuues nähtavale seaduslünki ja probleeme senise regulatsiooni juures, mida enne 2020. aasta kevadel lahvatanud pandeemiat ei osanud seadusandja ette näha.



# **LEGALITY OF RESTRICTIONS OF MOVEMENT ESTABLISHED AGAINST THE SPREADING OF COVID-19 AND POSSIBLE LIABILITY FOR VIOLATING THEM DURING THE EMERGENCY SITUATION**

## **SUMMARY**

The aim of the master's thesis was to identify the infringements of fundamental rights and freedoms provided in the Constitution of the Republic of Estonia by the restrictions on freedom of movement established during the emergency situation in spring 2020 and the proportionality of these infringements. With the master's thesis, the author also aimed to find out the possible responsibility of persons in administrative, misdemeanor and criminal proceedings for violation of movement restrictions and by that spreading SARS-CoV-2 virus.

In order to achieve the first goal, the author processed all the orders given by the head of the emergency situation and the Government of the Republic, which established restrictions of movement, analyzed their content and compared it with the fundamental rights and freedoms provided by the Constitution. In total, various restrictions on freedom of movement were imposed in 12 orders, with a number of amendment orders added later. Most restrictions of movement infringed the right to free movement provided in § 34 of the Constitution, as well as right to privacy (§ 26), freedom of enterprise (§ 31) and the right to peaceful assembly and meetings (§ 47). At the same time, the fundamental right which the protection restrictions were made to protect, was the right to protection of health specified in § 28 of the Constitution. The right to liberty and security of person, which is provided for in § 20 of the Constitution, was not infringed by restrictions of movement, because the article protects only the physical freedom of persons in case of detention, arrest, or imprisonment.

In order to assess the proportionality of the infringements it was necessary to take into account whom the restriction was specifically aimed at: the carrier of the virus, the person living with the carrier, the person in close contact with the carrier or the person who had not been in contact with the virus or its carriers at all – each group had different intensity and respectively proportionality of the infringements. According to the author, it is perfectly proportionate to temporarily restrict the rights to free movement and privacy of people who have been in contact with an infectious disease that has caused a global pandemic. Preventing the spread of such a disease affects society as a whole, and therefore has public interest. At least in the spring of

2020, the most effective solution to prevent the spread of COVID-19 infection was to isolate those infected from other people, as vaccines had not yet been developed at that time and alternative options would probably have been significantly more burdensome for the state or individuals. However, as COVID-19 spreads to humans through air, aerosols and surfaces, and an infected person may be infectious even before the symptoms occur, there is a justified need to restrict the movement of all persons, otherwise they may spread the virus massively before their diagnosis. In addition, the protected legal interest, that is the right to health protection, is much more important for the life of every person and needs more protection than the right to meet with anyone anywhere. Based on the arguments above, the author come to the conclusion that the restrictions of movement imposed during the emergency situation were proportional to all the aforementioned groups of people.

It is important to keep in mind that the Communicable Diseases Prevention and Control Act redaction in force at the time COVID-19 grew into a pandemic and the state was in emergency situation, left a loophole for a disease similar to COVID-19, given its severity, risk of infection and novelty. According to the definition given in § 2 section 1 point 3 of the Communicable Diseases Prevention and Control Act, COVID-19 could have been classified as extremely dangerous communicable disease, but the given list of diseases is closed, so COVID-19 could not be treated as such – which was also one of the reasons behind the need for a state of emergency. It was only after the end of the emergency situation that a dangerous novel communicable disease, under which the COVID-19 goes, was introduced in the act, with § 28 section 8, which allows using the same measures with dangerous novel communicable disease like with extremely dangerous ones in order to prevent the spread – this article also made it no longer necessary to establish a state of emergency in 2021.

In order to assess the second purpose – the possible liability of a person – the author worked through the misdemeanors and criminal offenses contained in various acts of law, as well as assessed the possibility of applying a penalty payment in administrative proceedings.

During an emergency situation, the act of violation of movement restrictions could be classified as misdemeanors primarily based on § 51 of the Emergency Act, and § 264<sup>1</sup> of the Penal Code. It is unclear in which situation § 46 and 46<sup>1</sup> of the Communicable Diseases Prevention and Control Act can be applied, but according to the author of the work, the current legal landscape supports the theory that these provisions can be used during non-emergency situations. Pursuant

to § 262 of the Penal Code, a person cannot be held liable for violation of movement restrictions established during an emergency situation because the restrictions are not general requirements but specific requirements, therefore the scope of § 262 of the Penal Code does not extend to them. Pursuant to § 264<sup>1</sup> of the Penal Code, a fine can also be imposed on a person during an emergency situation if he or she fails to comply with the requirements established for holding a public meeting which were established in orders on the basis of § 32 section 1 of the Emergency Act.

In the case of criminal offenses against public health, it is possible to prosecute a person on the basis of § 193 of the Penal Code, but the liability according to § 192 of the Penal Code is excluded, because COVID-19 is not classified as an extremely dangerous communicable disease. Liability on the basis of § 193 of the Penal Code is possible if the act of a person violates the requirements for the control of an infectious disease, therefore causing the spread of an infectious disease as a consequence. However, § 193 of the Penal Code can also be in ideal competition with offenses against the person, if the objective and subjective elements of the offense against the person are fulfilled by the same deed. Alternatively, liability is also possible for the offenses against the person, in particular on the basis of § 121, § 118 section one points 1, 2, 4, 6, and 7, § 119, § 113 and § 117 of the Penal Code, depending on the consequences of the infection and whether the person was guided by intent or negligence in committing the act. Liability under § 265 of the Penal Code in the context of an emergency situation and COVID-19 infectious disease is excluded if the meeting does not include elements harmful to the state order. The master's thesis also assessed the need for a specific qualification for COVID-19 infection and found that, insofar as COVID-19 is considered a health damage, it is covered by offenses against the person and therefore does not require a separate article.

In practice, the identification of a person's intent is likely to be a complicated matter in the case of the crimes identified in the assessment of a person's liability. This depends much on whether the person knows that they are positive for COVID-19, that they have been in close contact with such person or that they do not know either. In the last case, it is only possible to infect other persons with indirect intent if there is a certain high probability of COVID-19 infection in society, depending on various ever-changing parameters, and therefore it is possible to assert that the risk in society is high enough for a person to at least acknowledge the possibility that his or her act that violates restrictions could, with unacceptably high risk, spread the COVID-19 disease.

It is also problematic to identify the causal link between an act and consequence – that the victim was specifically infected with the disease by a certain person and it has been proven that he or she could not have received it from anywhere else. Because COVID-19 spreads as droplets, aerosols, and via surfaces, it is difficult to unequivocally prove that an act of a particular person is behind the infection of another. This could be the case, for example, where the victim has not been in contact with any other person for at least two weeks or the legal person has breached the requirements for the prevention of an infectious disease and it is certain that the cause of the infection could not be any other.

As the potential liability of persons spreading COVID-19 and breaching restrictions of movement has yet to be explored due to the novelty of the subject, many aspects of the subject remain to be analyzed. Although it would be extremely welcomed in society if no crimes related to the spread of COVID-19 were to occur, unfortunately everybody has to be prepared for a situation in which these kind of cases still occur. In addition, The Police and Border Guard Board certainly dealt with a number of administrative and misdemeanor proceedings due to violations of movement restrictions during the emergency situation, and these statistics can be compared, for example, with similar statistics of other countries. It is clear that COVID-19 caused a lot of confusion in the legal landscape, revealing loopholes and problems with the current regulation, which the legislator could not have foreseen before the pandemic that broke out in the spring of 2020.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-1. – The New England Journal of Medicine, 2020/382(16). Arvutivõrgus: <https://www.nejm.org/doi/10.1056/NEJMc2004973> (07.02.2021).
2. AIDS ja HIV. – Terviseamet. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/nakkushaigused-a-u/aids-ja-hiv> (30.03.2021).
3. Allotey, J., Stallings, E., Bonet, M., et al. Clinical manifestations, risk factors, and maternal and perinatal outcomes of coronavirus disease 2019 in pregnancy: living systematic review and meta-analysis. – BMJ, 2020/370:m3320. Arvutivõrgus: <https://www.bmj.com/content/bmj/370/bmj.m3320.full.pdf> (18.04.2021).
4. Andrews, M. Is Cuomo Directive to Blame for Nursing Home COVID Deaths, as US Official Claims?. – KHN, 2020. Arvutivõrgus: <https://khn.org/news/is-cuomo-directive-to-blame-for-nursing-home-covid-deaths-as-us-official-claims/> (25.04.2021).
5. Bharat, A., Querrey, M., Markov, N. S., et al. Lung transplantation for patients with severe COVID-19. Report. – Science Translational Medicine, 2020/12. Arvutivõrgus: <https://stm.sciencemag.org/content/scitransmed/12/574/eabe4282.full.pdf> (18.04.2021).
6. Burki, T. Mass testing for COVID-19. – The Lancet, 2020/1. Arvutivõrgus: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2666-5247%2820%2930205-6> (13.02.2021).
7. Coronavirus. Symptoms. – World Health Organization, *sine anno*. Arvutivõrgus: [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_3](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_3) (23.01.2021).
8. Davalgi, S., Undi, M., Annadani, R., Nawaz, A.S. Comparison of Measures adopted to combat COVID 19 Pandemic by different countries in WHO regions. – Indian Journal of Community Health, 2020/32.
9. Delahoy, M.J., Whitaker, M., O'Halloran, A., et al. Characteristics and Maternal and Birth Outcomes of Hospitalized Pregnant Women with Laboratory-Confirmed COVID-19. Morbidity and Mortality Weekly Report. US Department of Health and Human Services/Centers for Disease Control and Prevention, 2020/69, 38, lk 1352. Arvutivõrgus: <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/pdfs/mm6938e1-H.pdf> (18.04.2021).

10. Eesti inimeste ohutunnetus koroonaviiruse leviku suhtes on võrreldes juuliga kahekordistunud. – Turu-uuringute AS, 2020. Arvutivõrgus: <https://туру-уuringute.eu/eesti-inimeste-ohutunnetus-koroonaviiruse-leviku-suhtes-on-vorreldes-juuliga-kahekordistunud/> (11.04.2021).
11. Eesti Spordiregister. Spordiehitiste alamandmekogu. Arvutivõrgus: <https://www.spordiregister.ee/avalik/ehitised.php?action=paring&liik=RL33> (28.03.2021).
12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.
13. Guo, Z.-D., Wang, Z.-Y., Zhang, S.-F., *et al.* Aerosol and Surface Distribution of Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 in Hospital Wards, Wuhan, China. – Emerging Infectious Diseases 2020/26(7). Arvutivõrgus: [https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/7/20-0885\\_article](https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/7/20-0885_article) (07.02.2021).
14. Herodes, K. Koroonaviiruse noorim ohver Itaalias on vaid 27-aastane. – Postimees, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/6932000/koroonaviiruse-noorim-ohver-itaalias-on-vaid-27-aastane> (18.04.2021).
15. He, X., Lau, EHY., Wu, P., *et al.* Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. – Nature Medicine 2020/26. Arvutivõrgus: <https://www.nature.com/articles/s41591-020-0869-5> (04.02.2021).
16. Ioannidis, J. P. A. Infection fatality rate of COVID-19 inferred from seroprevalence data. – World Health Organization, 2021/99:19-33F. Arvutivõrgus: <https://www.who.int/bulletin/volumes/99/1/20-265892.pdf> (27.02.2021).
17. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica, 2015/8.
18. Karistuseseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2015.
19. Katrin Lucas: kuidas kaitsta oma õigusi olukorras kus riik ise rikub põhiseadust? – Bitchute, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.bitchute.com/video/p2JUhbctVQ7/> (15.04.2021).
20. Kenkmann, P. Peeter Kenkmann: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940 kui «universaalne valitsemisvahend». – Postimees, 2018. Arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/4456345/peeter-kenkmann-kaitseseisukord-eesti-vabariigis-aastatel-1938-1940-kui-universaalne-valitsemisvahend> (15.04.2021).
21. KKK. 38. Tartu Maastikumaraton. – Klubi Tartu Maraton, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.tartumaraton.ee/et/yritused/jooksumaraton/38/maraton/kkk/> (24.04.2021).

22. Kohus saatis kolme hukkunuga avarii põhjustanud mehe 14 aastaks vangi. – ERR, 2021. <https://www.err.ee/1608161293/kohus-saatis-kolme-hukkunuga-avarii-pohjustanud-mehe-14-aastaks-vangi> (24.04.2021).
23. Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.
24. Koroonagraafika: Eesti on Euroopas ühe madalama nakatumisnäitajaga riike. – ERR, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1148023/koroonagraafika-estti-on-euroopas-ue-madalama-nakatumisnaitajaga-riike> (06.02.2021).
25. Koroonaviiruse andmestik. – Terviseamet, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonakaart> (06.04.2021).
26. Kuidas koroonaviirus levib? – Kriis.ee. Arvutivõrgus: <https://www.kriis.ee/en/node/53942> (17.04.2021).
27. LePan, N. Visualizing the History of Pandemics. – Visual Capitalist, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.visualcapitalist.com/history-of-pandemics-deadliest/> (24.04.2021).
28. Lomp, L.-E. Valitsuse otsus: Saaremaal viiakse läbi masstestimine. – Postimees, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/6946570/valitsuse-otsus-saaremaal-viiakse-labi-masstestimine> (11.04.2020).
29. Meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu esimeseks lugemiseks muudetud kujul. Seletuskiri. 2020. Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/download/a55e9789-414e-43d6-9b23-67b8a7ef27ff> (26.04.2021).
30. Mis on koroonaviiruse haigus COVID-19?. – Terviseamet. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/mis-covid-19> (23.10.2020).
31. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 2021. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/319b2b38-cfb8-4b27-9fb0-9c515d2dc189/Nakkushaiguste%20ennetamise%20ja%20t%C3%B5rje%20seaduse%20muutmise%20ning%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (22.04.2021).
32. Orav, A. T. Graafikud. Terviseameti ülevaade: COVID-19 leviku tempo Eestis on aeglustunud. – Delfi. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/89716429/graafikud-terviseameti-ulevaade-covid-19-leviku-tempo-eestis-on-aeglustunud?> (17.03.2021).

33. Paju, K. Kuperjanovi jalaväepataljonis läbiviidud laustestimine andis 56 positiivset tulemust, haiged viiakse isolatsiooni riigi teise otsa Paldiskisse. – Õhtuleht, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/1029793/kuperjanovi-jalavaepataljonis-labiviidud-laustestimine-andis-56-positiivset-tulemust-haiged-viaakse-isolatsiooni-riigi-teise-otsa-paldiskisse> (11.04.2021).
34. Patsiendiinfo / Operatsioon, anesteesia, intensiivravi, EMO / Üldine info / Intensiivravi osakonna infoleht. – Tartu Ülikooli Kliinikum. Arvutivõrgus: <https://www.kliinikum.ee/patsiendiinfo-andmebaas/intensiivravi-osakonna-infoleht/> (22.04.2021).
35. Pihlak, A. Laustestimine tõi vaktsiiniskeptilises Kiviõli hooldekodus 72 koroonapositiivset. – Maaleht, 2021. Arvutivõrgus: <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/92798421/laustestimine-toi-vaktsiiniskeptilises-kivioli-hooldekodus-72-koroonapositiivset> (11.04.2021).
36. Plandeemia põhineb poliitilistel ja majanduslikel huvidel, eesti subtiitrid. – Bitchute, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.bitchute.com/video/JCCUWuUY0YRt/> (15.04.2021).
37. Plotkin, S. A., Rodrigues, C. M. Impact of Vaccines; Health, Economic and Social Perspectives. – Frontiers, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmicb.2020.01526/full> (24.04.2021).
38. Popov: venekeelne elanikkond ei usalda kasutusel olevaid vaktsiine. – ERR, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608143017/popov-venekeelne-elanikkond-ei-usalda-kasutusel-olevaid-vaktsiine> (11.04.2021).
39. Purtsak, K. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigis“ eelnõu juurde. 2020. <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL/download> (26.04.2021).
40. Puhm, C.-R. Kuldmedal: Eestist sai maailma suurima nakatumisnaitajaga riik. – Postimees, 2021. Arvutivõrgus: <https://tervis.postimees.ee/7199970/kuldmedal-eestist-sai-maailma-suurima-nakatumisnaitajaga-riik> (06.04.2021).
41. Põlluste, G., Adamson, S. Millised kaasuvad haigused on Eestis enim koroonapatsiente hauda saatnud?. – Delfi, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/89951537/millised-kaasuvad-haigused-on-eestis-enim-koroonapatsiente-hauda-saatnud> (22.04.2021).
42. Raffle, A.E., Pollock, A.M., Harding-Edgar, L. Covid-19 mass testing programmes. – The BMJ, 2020, 370:m3262. Arvutivõrgus: <https://www.bmj.com/content/bmj/370/bmj.m3262.full.pdf> (13.02.2021).



43. Rickberg, K. Teise inimese HI-viirusesse nakatamise kvalifitseerimine. – Juridica 10/2008.
44. Seladi-Schulman, J. How Long Does It Take to Develop Full Immunity After the Second COVID-19 Vaccine? – Healthline, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.healthline.com/health/how-long-after-the-second-dose-of-the-covid-vaccine-are-you-immune#first-dose-immunity> (11.04.2021).
45. Seletuskiri eriolukorra juhi korralduse hoolekandenasutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta juurde. 2020, lk 1. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).
46. Seletuskiri eriolukorra juhi korralduse juurde liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. 2020. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).
47. Seletuskiri eriolukorra juhi korralduse liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas juurde. 2020. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).
48. Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde. *Sine anno*. Arvutivõrgus: [https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/284\\_SK\\_HOS\\_09.10.2015.pdf](https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/284_SK_HOS_09.10.2015.pdf) (25.03.2021).
49. Seletuskiri karistusseadustiku eelnõu juurde. *Sine anno*, lk 83. Arvutivõrgus: [https://www.academia.edu/36079021/Karistusseadustik\\_119\\_SE](https://www.academia.edu/36079021/Karistusseadustik_119_SE) (12.04.2021).
50. Seletuskiri peaministri 27. aprilli 2020. a korralduse nr 70 „Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmise“ muutmist käsitleva korralduse juurde. 2020. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer> (07.04.2021).
51. Seletuskiri peaministri korralduse „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ muutmist käsitleva korralduse juurde. 2020. Arvutivõrgus:

- <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer>  
(07.04.2021).
52. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmise“ juurde. 2020, lk 2, 4. Arvutivõrgus: <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL#pdfviewer>  
(07.04.2021).
53. Sissons, B. What to know about long COVID. – Medical News Today, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.medicalnewstoday.com/articles/long-covid> (11.04.2021).
54. Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2010.
55. Süldre, L. Põhja-Eesti haiglad on jõudnud täituvuse kriitilise piirini. – ERR, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608135199/pohja-estti-haiglad-on-joudnud-taituvuse-kriitilise-piirini> (06.02.2021).
56. Timeline: WHO's COVID-19 response. – World Health Organization 2020. Arvutivõrgus: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline?gclid=CjwKCAiA9bmABhBbEiwASb35Vw\\_jrfQnRLjyVDbc31ROoLB3nF\\_cLc1DcLzQRBnFVW-cv1uENt5UxoCLikQAvD\\_BwE#event-71](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline?gclid=CjwKCAiA9bmABhBbEiwASb35Vw_jrfQnRLjyVDbc31ROoLB3nF_cLc1DcLzQRBnFVW-cv1uENt5UxoCLikQAvD_BwE#event-71) (25.01.2021).
57. Todd, T. French parents face jail for refusing to inoculate children. – France24, 2014. Arvutivõrgus: <https://www.france24.com/en/20141009-french-parents-face-jail-refusing-inoculate-children> (21.04.2021).
58. Tupay, P. K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?. – Juridica, 2020/3.
59. Uudised. – Terviseamet, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.terviseamet.ee/et/uudised>  
(06.04.2021).
60. Vasli, K. VIDEO | Mart Helme: külmetushaigus on nüüd siis ümber ristitud koroonaviiruseks. Mingit hädaolukorda Eestis pole. – Delfi, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/89066557/video-mart-helme-kulmetushaigus-on-nuud-siis-umber-ristitud-koroonaviiruseks-mingit-hadaolukorda-eestis-pole> (15.04.2021).
61. Viira, A. Avasta Eestimaad. Sillamäe: kunagine salastatud linn, mille aadressiks kirjutati Moskva 400. – Õhtuleht, 2016. Arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/743985/avasta-estimaad-sillamae-kunagine-salastatud-linn-mille-aadressiks-kirjutati-moskva-400> (11.04.2021).

62. Viita-Neuhaus, A. Rakvere haigla koroonaosakonnad on täis. – Virumaa Teataja, 2021. Arvutivõrgus: <https://virumaateataja.postimees.ee/7212881/rakvere-haigla-koroonaosakonnad-on-tais> (17.04.2021).
63. What is a pandemic? – World Health Organization 2010. Arvutivõrgus: [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/) (02.10.2020).
64. WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part. Joint WHO-China Study. Joint Report. 2021. Arvutivõrgus: <https://www.who.int/publications/i/item/who-convened-global-study-of-origins-of-sars-cov-2-china-part> (25.04.2021).
65. Änilane, E., Orav, A. T. Paljud koroonahaiged ei taastugi. Kuus eestlast räägivad oma loo kuudepikkusest võitlusest: „See imeb su kuivaks, tühjaks. Pead uuesti alustama.”. – Eesti Päevaleht, 2020. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/91839181/paljud-koroonahaiged-ei-taastugi-kuus-eestlast-raagivad-oma-loo-kuudepikkusest-voitlusest-see-imeb-su-kuivaks-tuhjaks-pead-uuesti-alustama> (18.04.2021)

# KASUTATUD ÕIGUSAKTID

## Korraldused

1. Eriolukorra juhi korraldus hoolekandeesutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. – RT III, 03.04.2020, 8.
2. Eriolukorra juhi korraldus kaubandusettevõtetes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. – RT III, 26.03.2020, 8.
3. Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist. – RT III, 16.03.2020, 7.
4. Eriolukorra juhi korraldus liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. – RT III, 26.03.2020, 7.
5. Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta. – RT III, 14.03.2020, 5.
6. Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega. – RT III, 14.03.2020, 4.
7. Eriolukorra juhi korraldus seoses liikumisvabaduse piirangute kehtestamisega avalikes kohtades. – RT III, 24.03.2020, 6.
8. Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta. – RT III, 18.04.2020, 1.
9. Eriolukorra juhi korraldus täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas. – RT III, 29.03.2020, 1.
10. Eriolukorra meetmete rakendamine. – RT III, 14.03.2020, 1.
11. Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1.
12. Eriolukorra väljakuulutamise ja rakendamisega seotud Vabariigi Valitsuse korralduste kehtetuks tunnistamine. – RT III, 17.05.2020, 1.
13. Peaministri 13. märtsi 2020. a korralduse nr 25 „Eriolukorra juhi korraldus“ kehtetuks tunnistamine ning 13. märtsi 2020. a korralduse nr 26 „Eriolukorra juhi korraldus“ ja 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“ muutmise. – RT III, 18.03.2020, 1.

14. Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine. – RT III, 24.03.2020, 8.
15. Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine. – RT III, 28.04.2020, 3.
16. Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ kehtetuks tunnistamine. – RT III, 07.05.2020, 1.
17. Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 28.04.2020, 2.
18. Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 „Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 29.04.2020, 1.
19. Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“ muutmine. – RT III, 18.03.2020, 5.
20. Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 „Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 18.
21. Peaministri 17. aprilli 2020. a korralduse nr 64 „Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ kehtetuks tunnistamine. – RT III, 14.05.2020, 1.
22. Peaministri 17. aprilli 2020. a korralduse nr 64 „Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 02.05.2020, 1.
23. Peaministri 24. märtsi 2020. a korralduse nr 46 „Eriolukorra juhi korraldus kaubandusettevõtetes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 06.05.2020, 1.
24. Peaministri 26. märtsi 2020. a korralduse nr 52 „Eriolukorra juhi korraldus liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele“ ja 3. aprilli 2020. a korralduse nr 58 „Eriolukorra

- juhi korraldus hoolekandeesutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta“ muutmine. – RT III, 10.04.2020, 1.
25. Peaministri 27. aprilli 2020. a korralduse nr 70 „Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 „Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega“ muutmine“ muutmine. – RT III, 29.04.2020, 3.
26. Peaministri 28. märtsi 2020. a korralduse nr 54 „Eriolukorra juhi korraldus täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas“ kehtetuks tunnistamine. – RT III, 28.04.2020, 1.
27. Peaministri eriolukorra juhina antud korralduste kehtetuks tunnistamine. – RT III, 17.05.2020, 12.
28. Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu. – RT III, 15.03.2020, 1.
29. Vabariigi Valitsuse 8. mai 2020. a korralduse nr 158 „Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine“ muutmine. – RT III, 13.05.2020, 3.
30. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 10.04.2020, 3.
31. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 28.04.2020, 7.
32. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 05.05.2020, 11.
33. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 12.
34. Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine. – RT III, 26.03.2020, 3.
35. Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 19.

## Seadused ja määrused

1. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
3. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
4. Hädaolukorra seadus. – RT I, 22.05.2018, 6.
5. Karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve kord. – RT I, 16.04.2019, 15.
6. Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.
7. Korrakaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 95.
8. Kriminaalkoodeks. – RT 1992, 20, 288.
9. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 29.12.2020, 10.
10. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 13.03.2019, 101.
11. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 17.05.2020, 7.
12. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 01.07.2020, 9.
13. Nakkushaiguste tõrje nõuded. – RT I, 16.04.2019, 17.
14. Nakkushaiguste tõrje nõuded. – RT I, 15.05.2020, 21.
15. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. – RT I, 10.01.2020, 4.
16. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 8.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. EIKo 47621/13, *Vavrička jt vs. Tšehhi Vabariik*.
2. RKHKo 07.02.2003, 3-3-1-31-03.
3. RKHKo 26.05.2008, 3-3-1-20-08.
4. RKHKo 22.04.2014, 3-3-1-72-14
5. RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15.
6. RKKKo 21.05.2007, 3-1-1-7-07.
7. RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02.
8. RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02.
9. RKPJKo 22.11.2010, 3-4-1-6-10.
10. RKPJKo 06.03.2020, 3-4-1-1-02.
11. RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10
12. RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12.
13. RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13.
14. RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13.



## LISA 1. ERIOLUKORRA AJAL KEHTESTATUD LIKUMISPIIRANGUD

Korraldus (nr)	Jõustumise kp	Muutmine (korralduse nr), jõustumise kuupäev	Teine muutmine (korralduse nr), jõustumise kuupäev	Kehtetuks tunnistamise kp
Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil (nr 76)	12.03.2020	Vabariigi Valitsuse 12. märtsi 2020. a korralduse nr 76 muutmine (nr 132) - 24.04.2020	--	18.05.2020 (nr 168)
Eriolukorra meetmete rakendamine (nr 77)	13.03.2020	Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 muutmine (109) - 09.04.2020	Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 muutmine (133) 02.05.2020	
			kolmas muutmine (nr 143) 05.05.2020	
			neljas muutmine (nr 157) 07.05.2020	
Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta (nr 30)	14.03.2020	Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 muutmine (nr 33) – 16.03.2020	Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 muutmine (nr 69) - 28.04.2020	07.05.2020 (nr 80)
			Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 30 muutmine (nr 71) – 04.05.2020	
Eriolukorra juhi korraldus seoses avalikuks kasutamiseks mõeldud asutustele kehtestatavate piirangutega (nr 29)		Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 muutmine (nr 47) - 27.03.2020	Peaministri 14. märtsi 2020. a korralduse nr 29 muutmine (nr 70) - 02.05.2020	18.05.2020 (nr 89)
			→ ja muutmise muutmine (nr 73) 02.05.2020	
Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu (nr 78)	17.03.2020	Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 muutmine (nr 94) – 26.03.2020	Vabariigi Valitsuse 15. märtsi 2020. a korralduse nr 78 muutmine (nr 158) - 14.05.2020	18.05.2020 (ei ole leitav)

			Vabariigi Valitsuse 8. mai 2020. a korralduse nr 158 muutmine (nr 159) - 14.05.2020	
Eriolukorra juhi korraldus liikumispiirangu kehtestamiseks pärast riigipiiri ületamist (nr 32)	17.03.2020	Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 muutmine - 18.03.2020 (nr 40 ja 41)	Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 (kolmas) muutmine (nr 44) – 20.03.2020	
			Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 (neljas) muutmine (nr 51) – 26.03.2020	
			Peaministri 16. märtsi 2020. a korralduse nr 32 (viies) muutmine (nr 83) – 14.05.2020	
Eriolukorra juhi korraldus seoses liikumisvabaduse piirangute kehtestamisega avalikes kohtades (nr 45)	25.03.2020	--	--	18.05.2020 (nr 89)
Eriolukorra juhi korraldus kaubandusettevõtetes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta (nr 46)	27.03.2020	Peaministri 24. märtsi 2020. a korralduse nr 46 muutmine (nr 57) – 04.04.2020	Peaministri 24. märtsi 2020. a korralduse nr 46 muutmine (nr 78) - 11.05.2020	
Eriolukorra juhi korraldus liikumisvabaduse piirangu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele (nr 52)	28.03.2020	Peaministri 26. märtsi 2020. a korralduse nr 52 ja 3. aprilli 2020. a korralduse nr 58 muutmine (nr 62) - 09.04.2020	--	
Eriolukorra juhi korraldus täiendavate liikumisvabaduse piirangute ja viibimiskeelu kehtestamiseks COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisel Saaremaa vallas ja Muhu vallas (nr 54)	29.03.2020	--	--	28.04.2020 (nr 68)

Eriolukorra juhi korraldus hoolekande- asutustes liikumisvabaduse piirangu kehtestamise kohta (nr 58)	03.04.2020	Peaministri 26. märtsi 2020. a korralduse nr 52 ja 3. aprilli 2020. a korralduse nr 58 muutmine (nr 62) - 09.04.2020	--	18.05.2020 (nr 89)
Eriolukorra juhi korraldus Tartus Raatuse 22 ühiselamus liikumis- vabaduse piirangu kehtestamise kohta (nr 64)	17.04.2020	Peaministri 17. aprilli 2020. a korralduse nr 64 muutmine (nr 74) - 02.05.2020	--	14.05.2020 (nr 87)